

Materialsamling til Hovedstadskommissionens
betænkning.

Bilag e-j.



Indenrigsministeriet
December 1995

Betænkning nr. 1307 fra Hovedstadskommissionen om hovedstadsområdets fremtidige struktur.

Udgiver: Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: 33 92 33 80
Fax: 33 11 12 39

Tryk: J.H. Schultz Grafisk A/S

Betænkningen: ISBN 87-601-5907-3
Materialesamling. Bilag a-d: ISBN 87-601-5908-1
Materialesamling. Bilag e-j: ISBN 87-601-5910-3
Materialesamling. Bilag k-1: ISBN 87-601-5911-1
Den samlede betænkning: ISBN 87-601-5913-8
Resumé - vurderinger og forslag: ISBN 87-601-5917-0

Oplag: Betænkningen: 5.000 stk.
Hver af de 3 materialesamlinger: 2.000 stk.
Resumé: 3.000 stk.

Betænkningen er tilgængelig på Internet på: <http://www.schultz.dk>

Pris: 125 kr. inkl. moms pr. bind. 400 kr. inkl. moms for alle 4 bind samlet.
30 kr. inkl. moms for resumé - vurderinger og forslag.

Publikationerne kan købes ved henvendelse til:

Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: 33 92 36 66
Fax: 33 11 12 39

eller

Statens Information, INFOservice
Postbox 1103
1009 København K
Tlf.: 33 37 92 28
Fax: 33 37 92 99

eller

J.H. Schultz Grafisk A/S
Herstedvang 10-12
2620 Albertslund
Tlf.: 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 79

Redaktionen er afsluttet den 19. december 1995

Bilag e. Udvikling og status for Københavns Kommunes økonomi

1.	Baggrund for særligt at se på Københavns Kommune.	15
2.	Tidligere initiativer vedrørende Københavns Kommunes økonomi.	15
2.1.	Indledning.	15
2.2.	Perioden 1978-1985 - debat om udligningsmæssig dækning.	16
2.3.	AKF's Københavnerrapport	17
2.4.	Det særlige tilskud for årene 1986-1990.	18
2.5.	Udsættelse af skatteafregning i 1990 og 1991.	19
2.6.	"3-års planen for 1991-93".	20
2.7.	Kommuneaftaler for 1992-93.	20
2.8.	Spørgsmålet om sygehusudligningen.	21
2.9.	Aftalen for 1994.	22
2.10.	Aftalen for 1995.	23
2.11.	Dispensation fra kassekreditreglen for 1994 og 1995.	23
2.12.	Finansieringsreform og aftalen for 1996.	24
3.	Udvikling i Københavns Kommunes beskatning og gæld.	25
3.1.	Udvikling i beskatningen 1980-1996.	25
3.2.	Udviklingen i Københavns Kommunes gældssætning.	26
4.	Aktuel status for Københavns Kommunes økonomi.	30
5.	Den fremtidige udvikling i Københavns Kommunes økonomi.	32
5.1.	AKF-undersøgelsen "Københavns Kommunes økonomi".	32
5.2.	Baggrunden for den lave vækst i indkomstgrundlaget	34

Bilag f. De offentlige opgavers fordeling og organisering i hovedstadsområdet

1.	Indledning	35
2.	Den regionale opgavefordeling på amtskommuner, kommuner, private og statslige organer.	41
3.	Den regionale opgavevaretagelse i hovedstadsområdet inden for udvalgte ministeriers områder _____	45
4.	Arbejdsministeriet	46
4.1.	Arbejdsformidlingen i hovedstadsområdet	46
4.2.	AF's formidlingsvirksomhed.	49
4.3.	Arbejdsdelingen mellem kommunerne og Arbejdsformidlingen i indsatsen for ledige. . . .	50
4.4.	Omfanget og betydningen af henholdsvis den statslige arbejdsformidling og den kommunale arbejdsformidling.	52
4.5.	Arbejdsløshedskassernes struktur og virksomhed m.v. i hovedstadsområdet	53
4.6.	Arbejdsmarkedsuddannelserne.	57
4.7.	Samspillet mellem AMU-centrene og andre uddannelsesinstitutioner.	59
4.8.	Arbejdstilsynets organisatoriske struktur i hovedstadsområdet	61
5.	Boligministeriet	61
5.1.	Beskrivelse af de opgaver, som amtskommunerne løser på Boligministeriets område	61
5.2.	Beskrivelse af de opgaver på Boligministeriets område, som primærkommunerne i hovedstadsområdet rent faktisk samarbejder om at løse.	63
5.3.	Beskrivelse af opgaver på Boligministeriets område, der i hovedstadsområdet løses af staten eller private organisationer.	66
5.4.	Beskrivelse af særlige hovedstadsforhold i forbindelse med opgaveløsningen på Boligministeriets område.	66
6.	Kulturministeriet	72
6.1.	Beskrivelse af de opgaver, som amtskom-	

munerne løser på Kulturministeriets område ...	72
6.2. Beskrivelse af de opgaver på Kulturministeriets område, som primærkommunerne løser i hovedstadsområdet	73
6.3. Beskrivelse af de opgaver på Kulturministeriets område, der i hovedstadsområdet løses af staten eller private organisationer.	76
6.4. Beskrivelse af særlige hovedstadsforhold i forbindelse med opgaveløsningen på Kulturministeriets område.	79
Miljø- og Energiministeriet	80
7.1. Indledning.	80
7.2. Amtskommunernes miljøopgaver.	80
7.2.1. Tilsyn med miljøtilstanden i omgivelserne.	81
7.2.2. Godkendelse af og tilsyn med virksomheder.	82
7.2.3. Affaldsbortskaffelse, planlægning og registrering af affald.	85
7.2.4. Spildevandsbehandling og -bortskaffelse.	85
7.2.5. Grundvandsbeskyttelse og vandforsyning.	87
7.2.6. Trafikforhold.	88
7.3. Kommunernes opgaver på miljøområdet ...	89
7.3.1. Godkendelse af og tilsyn med virksomheder m.v.	89
7.3.2. Affaldsbortskaffelse, planlægning og registrering af affald.	92
7.3.3. Spildevandsbehandling og -bortskaffelse.	94
7.3.4. Grundvandsbeskyttelse og vand forsyning ..	96
7.4. Opgaver på miljøområdet, der løses af staten.	99
7.5. Amtskommunernes opgaver på naturområdet	99
7.6. Kommunernes opgaver på naturområdet ...	102
7.7. Opgaver på naturområdet, der løses af	

	staten.	103
7.8.	Særlige hovedstadsforhold vedrørende natur- opgaver.	104
7.9.	Amtskommunernes opgaver på energi- området	104
7.10.	Kommunernes opgaver på energiområdet	106
7.11.	Omtale af forsyningsselskaberne m.v.	106
7.12.	Særlige hovedstadsforhold vedrørende energiopgaver.	108
8.	Socialministeriet	110
8.1.	Indledning.	110
8.2.	Amtskommunale opgaver.	111
8.2.1.	Forebyggelse, rådgivning og vejled- ning.	111
8.2.2.	Særlige daginstitutioner for børn og unge.	113
8.2.3.	Døgnochold for børn og unge.	114
8.2.4.	Institutioner for stofmisbrugere.	117
8.2.5.	Institutioner for personer med sær- lige sociale vanskeligheder (hjemlø- se, socialt udstødte og truede grup- per).	120
8.2.6.	Svangre- og mødrehjem.	121
8.2.7.	Aktivering.	122
8.2.8.	Revalideringsinstitutioner.	122
8.2.9.	Institutioner for personer med han- dicap.	124
8.2.10.	Social- og sundhedsuddannelserne	125
8.2.11.	Tværgående opgaver.	126
8.3.	Kommunale opgaver.	127
8.3.1.	Samarbejde om indsatsen for børn og unge.	127
8.3.2.	Botilbud til ældre.	128
8.3.3.	Opgaver for personer med handicap ..	129
8.3.4.	Opgavedeling vedr. behandling af pleje	
8.3.5.	Aktivering.	131
8.3.6.	Indsatsen for socialt udstødte og sinds-	

	lidende.	133
8.3.7.	Tværgående opgaver.	133
8.4.	Statslige opgaver - og opgaver, som løses af private.	134
8.4.1.	Statsrefusion af sociale udgifter.	134
8.4.2.	De sociale nævn.	134
8.4.3.	Den Sociale Ankestyrelse.	135
8.4.4.	Statens Øjenklinik.	136
8.4.5.	John F. Kennedy Instituttet.	136
8.4.6.	Kofoeds Skole.	137
8.4.7.	Selvejende institutioner.	138
8.4.8.	Samarbejde mellem private og offentlige.	138
8.4.9.	Statslige puljer.	138
9.	Sundhedsministeriet.	139
9.1.	Sygehusvæsenet.	141
9.1.1.	Et historisk rids.	141
9.1.2.	Hovedstadens Sygehusfællesskab ...	142
9.1.3.	Sygehusvæsenet - generelt	143
9.2.	Psykiatri.	147
9.3.	Foranstaltninger mod alkohol- og stofmisbrug.	148
9.4.	Primær sektoren.	149
9.4.1.	Sygesikringen.	149
9.4.2.	Hjemmesygepleje.	153
9.5.	Forebyggende sundhedsordninger.	154
9.6.	Planlægning.	156
9.7.	Det videnskabsetiske komitésystem.	159
9.8.	Stadslægen i København.	159
9.9.	Levnedsmiddelområdet.	159
10.	Trafikministeriet.	162
10.1.	Hovedstadsområdets trafik.	162
10.2.	Veje.	164
10.2.1.	Samarbejde om anlægs- og driftsopgaver.	164
10.2.2.	Koordinering og planlægning.	165
10.3.	Kollektiv Trafik.	168
10.3.1.	Lovgrundlag og organisering.	168
10.3.2.	Bustrafik.	169

10.3.3.	S-tog.	170
10.3.4.	Regionaltog.	171
10.3.5.	Bybanen (Ørestadsbanen).	172
10.3.6.	Privatbaner.	172
10.4.	Øvrig lokal og regional kollektiv trafik.	173
10.4.1.	Den individuelle kørselsordning.	173
10.4.2.	Hyrekørsel.	174
10.4.3.	Særlige kommunale kørsels- ordninger.	174
10.5.	Havne m.m.	175
10.5.1.	Generelt om havne.	175
10.5.2.	Københavns Havn.	176
10.6.	Lufthavne.	177
11.	Undervisningsministeriet	178
11.1.	Amtskommunale opgaver.	178
11.1.1.	Undervisning af voksne indvandrere i dansk	178
11.1.2.	Specialundervisning for voksne handi- cappede m.v.	179
11.1.3.	Voksenuddannelse.	181
11.1.4.	Specialundervisning i folkeskolen m.v.	182
11.1.5.	Amtscentraler for undervisningsmidler	182
11.1.6.	Gymnasier, HF og VUC.	183
11.1.7.	Social- og sundhedsuddannelserne	187
11.1.8.	Sygeplejerske- og radiograf uddannel- serne.	190
11.1.9.	Ergo- og fysioterapeut samt jordemoder- uddannelsen.	191
11.1.10.	Hospitalslaborantuddannelsen.	191
11.1.11.	Kliniske aftaler for lægestuderende	191
11.2.	Primærkommunale opgaver.	192
11.2.1.	Folkeoplysning.	192
11.2.2.	Produktionsskoler og daghøjskoler	193
11.2.3.	Folkeskolen - generelt	194
11.2.4.	Undervisning af tosprogede elever	195
11.2.5.	Andre uddannelser.	196
11.3.	Statslige opgaver.	197

11.3.1.	Det folkeoplysende område.	197
11.3.2.	Erhvervsskolerne.	197
11.3.3.	Videregående uddannelsesinstitutioner	199
12.	Øvrige ministerområder.	201
12.1.	Erhvervsministeriet	201
12.1.1.	Indledning.	201
12.1.2.	Kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter	201
12.1.3.	Systemeksport	201
12.1.4.	Regionale erhvervsudviklingsprogram-	
	mer.	202
12.1.5.	Lov om kommuners og amtskommuners	
	samarbejde med aktieselskaber m.v. ..	202
12.2.	Indenrigsministeriet	203
12.2.1.	Opgaver, som amtskommunerne løser	
	på beredskabsområdet	204
12.2.2.	Beskrivelse af de opgaver som kommu-	
	nerne løser i hovedstadsområdet . . .	204
12.2.3.	Beredskabsopgaver, der i hovedstads-	
	området løses af staten eller private or-	
	ganisationer.	208
13.	Hovedstadskommissionens behandling af den	
	regionale opgavefordeling i hovedstadsområdet . . .	208
13.1.	Oversigt over de emner, som Hovedstads-	
	kommissionen drøftede med ministerierne	209
13.1.1.	Arbejdsministeriet	209
13.1.2.	Boligministeriet	209
13.1.3.	Kulturministeriet	210
13.1.4.	Miljø- og Energiministeriet	211
13.1.5.	Socialministeriet	212
13.1.6.	Sundhedsministeriet	213
13.1.7.	Trafikministeriet	215
13.1.8.	Undervisningsministeriet	216

Bilag g. Samarbejdsrelationer i hovedstadsområdet

1.	Indledning.	218
2.	Fælleskommunale selskaber m.v.	218
3.	Kommuners og amtskommuners samarbejde med	

aktieselskaber m.v.	228
4. Uformelle samarbejdsrelationer mellem kommunerne i hovedstadsområdet	229

Bilag h. Erhvervsudvikling og udviklingspotentialer i hovedstadsområdet

1. Indledning.	231
2. Erhvervsministeriets bidrag om erhvervsudvikling i hovedstadsområdet	231
2.1. Indledning.	231
2.2. Udviklingen i erhvervsstrukturen.	231
2.3. Erhvervsmæssige styrkepositioner.	233
3. Erhvervsministeriets bidrag om erhvervspolitiske initiativer i hovedstadsområdet	236
3.1. Statslige initiativer.	236
3.2. Kommunale og amtskommunale initiativer.	237
3.3. Tværgående kommunalt og amtskommunalt samarbejde.	240
4. Forskningsministeriets bidrag om forskning og udvikling i hovedstadsregionen.	243
4.1. Hovedstadsregionens placering på forsknings- og udviklingslandkortet	243
4.2. Den offentlige forsknings- og udviklingsindsats i hovedstadsregionen.	245
4.3. Erhvervslivets forsknings- og udviklingsindsats i hovedstadsregionen - sektorfordelt	249
4.4. Erhvervslivets forsknings- og udviklingsindsats - branchefordelt	251
5. Hovedstadsregionens vækstpotentiale.	253
5.1. Indledning.	253
5.2. Erhvervsforskeruddannelsen.	255
5.3. Forsknings- og udviklingscentre.	256
5.4. Det teknologiske servicenet	256
5.5. Forskerparker.	257
5.6. Informationsteknologiske og elektroniske databaser.	257
6. Øresundsregionens forsknings- og udviklingsperspektiver.	257

Bilag i. Udenlandske storbyerfaringer og reformovervejelser

1.	Indledning.	260
2.	Norge.	262
2.1.	Landets administrative struktur.	262
2.2.	Opgavefordeling.	262
2.2.1.	De kommunale opgaver.	262
2.2.2.	De amtskommunale opgaver.	263
2.2.3.	Lokal statsforvaltning på regionalt niveau.	264
2.2.4.	Lokal statsforvaltning på kommune-niveau.	264
2.3.	Hovedstadsregionen.	265
2.3.1.	Oslo/Akershusregionen.	265
2.3.2.	Økonomi.	267
2.3.3.	Samarbejde i regionen.	269
2.3.4.	Oslo Kommunes styrelse og bydelsudvalg.	272
2.4.	Strukturovervejelser.	274
2.4.1.	Christiansen-udvalget.	274
2.4.2.	Høringssvar vedrørende Christiansen-udvalgets betænkning.	280
2.4.3.	Det nye hovedstadsudvalg.	282
2.4.4.	Udvalg på sygehusområdet.	283
3.	Sverige.	286
3.1.	Landets administrative struktur.	286
3.2.	Opgavefordeling.	286
3.2.1.	De kommunale opgaver.	286
3.2.2.	Landstingenes opgaver.	286
3.2.3.	Statsforvaltning på regionalt niveau.	287
3.2.4.	Kommunedelsnemndene.	288
3.3.	De tre storbyområder.	288
3.3.1.	Stockholm-regionen.	288
3.3.2.	Økonomi.	291
3.3.3.	Bydelsreformen i Stockholm.	293

3.3.4.	Vestsverige-regionen.	294
3.3.5.	Skåne-regionen.	295
3.4.	Strukturovervejelser.	298
3.4.1.	Regionudredningen fra 1992.	298
3.4.2.	Den nye Regionberedning.	299
4.	Finland.	305
4.1.	Landets administrative struktur.	305
4.2.	Opgavefordeling.	305
4.2.1.	De kommunale opgaver.	305
4.2.2.	Interkommunalt samarbejde.	305
4.2.3.	Lokal statsforvaltning på regionalt niveau.	308
4.2.4.	Økonomi.	308
4.3.	Helsinki-regionen.	309
4.3.1.	Helsinki Kommune.	309
4.3.2.	Helsinki-regionen.	309
4.3.3.	Samarbejdet i hovedstadsregionen . . .	311
4.4.	Strukturovervejelser.	317
5.	Holland.	320
5.1.	Landets administrative struktur.	320
5.2.	Opgavefordeling.	321
5.2.1.	De kommunale opgaver.	321
5.2.2.	Provinsernes opgaver.	322
5.2.3.	Interkommunalt samarbejde.	322
5.4.4.	Bydelsråd.	323
5.2.5.	Økonomi.	323
5.3.	Storbyområderne.	324
5.3.1.	Amsterdam-regionen.	325
5.3.2.	Bydelsstyret i Amsterdam.	327
5.3.3.	Rotterdam-regionen.	329
5.4.	Nye strukturovervejelser.	331
5.4.1.	Rammeudspillet	331
5.4.2.	Status for gennemførelse af strukturmo- dellen.	334
6.	England.	338
12	6.1. Landets administrative struktur.	338
	6.2. Opgavefordeling.	338

6.2.1.	De kommunale opgaver.	338
6.2.2.	De amtskommunale opgaver.	338
6.2.3.	Økonomi.	339
6.3.	Storbyområderne og London.	339
6.4.	Strukturovervejelser.	340
7.	Tyskland.	342
7.1.	Landets administrative struktur.	342
7.2.	Opgavefordeling.	343
7.2.1.	Økonomi.	343
7.3.	Storbyområderne Hamborg og Berlin.	343
7.3.1.	Hamborg.	343
7.3.2.	Berlin.	344
7.4.	Strukturovervejelser.	345

Bilag j. Styringsmæssige forhold i hovedstadsområdet - særligt om Københavns Kommune

1.	Generelt om indholdet.	347
2.	Behovet for nye eller ændrede styreformer i de kommunale styrelseslove i relation til kommunerne i hovedstadsområdet.	348
3.	Den historiske udvikling i København.	350
4.	Den gældende styrelsesordning i Københavns Kommune.	352
4.1.	Indledning.	352
4.2.	Borgerrepræsentationen.	353
4.3.	Magistraten.	354
4.4.	De faste udvalg og særlige udvalg.	355
5.	Forskelle mellem styreformerne.	356
5.1.	Magistratsstyret i Odense, Aalborg og Århus Kommuner.	356
5.2.	Forskelle mellem styret i København og i de øvrige magistratskommuner.	358
5.3.	Forskelle mellem Københavns Kommunes styre og udvalgsstyre.	358
5.4.	Forskelle i øvrigt mellem den københavnske styrelseslove og den almindelige kommunale styrelseslov.	360
6.	Problemerne ved den nuværende styrelsesordning	13

i Københavns Kommune.	.360
7. Bydelsstyreforsøg i Københavns Kommune.	.364
8. Overvejelser om ændring af styreformen i Københavns Kommune.	.366
9. Høring af Københavns Kommune.	.370
Appendiks 1. Hovedstadskommissionens skrivelse af 2. oktober 1995 til Københavns Borgerrepræsentation.	.375
Appendiks 2. Københavns Borgerrepræsentations skrivelse af 17. november 1995 til Indenrigsministeriet.	.380

Bilag e. Udvikling og status for Københavns Kommunes økonomi

1. Baggrund for særligt at se på Københavns Kommune

Københavns Kommunes økonomi har siden midten af 1980'erne været præget af en omfattende gældsætning og stigende finansieringsproblemer. Disse problemer er de seneste 4-5 år kulmineret med et direkte likviditetsproblem, og en betydelig finansiell ubalance. En ubalance det kun har været mulig at løse ved en omfattende spareplan, salg af anlægsaktiver, og en række konkrete statslige initiativer over for Københavns Kommune.

I dette bilag behandles nogle af disse udviklingstræk, idet der først er set på hovedtrækkene i de tidligere statslige initiativer, der særligt har berørt eller taget udgangspunkt i udviklingen i Københavns Kommunes økonomi.

Herefter er set på udviklingen i skat og gældsætning, mens der i de sidste afsnit er indeholdt en omtale af den aktuelle status, og af den mulige udvikling de kommende år.

2. Tidligere initiativer vedrørende Københavns Kommunes økonomi

2.1. Indledning

Beskrivelsen nedenfor af tidligere statslige initiativer, der særligt har berørt Københavns Kommunes økonomi, er koncentreret om udviklingen fra 1978 til i dag. Perioden er inddelt i følgende "hovedforløb".

Perioden 1978-85, hvor diskussionen hovedsageligt har berørt den udligningsmæssige dækning af de sociale merudgifter i Københavns Kommune og andre storbykommuner. Der henvises her i øvrigt til den nærmere gennemgang af udviklingen i hovedstadsudligningen i bilag b.

Perioden 1986 til 1990, hvor der med henblik på tilpasning af kommunens økonomi ydes et særtilskud til Københavns Kommune på 250 mio. kr. årligt.

Budget 1991, hvor Københavns Kommune har vedtaget en økonomisk 3-årsplan, omfattende en skatteforhøjelse på 1,9 pct, og en samlet spareplan på 1,0 mia. kr.

Perioden 1992-96, hvor der har været tale om årlige aftaler med regeringen om særlige finansieringselementer for Københavns Kommune, og hvor der i de sidste år har været tale om betydelige finansieringsproblemer. Aftalerne har 1992-1996 har således bl.a. omfattet følgende.

1992-93, hvor der i regeringens aftaler med amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg Kommuner indgik en udsættelse af skatteafregningen for 1989 og 1990 samt et statsligt Hypotekbanklån i 1993 på 850 mio. kr.

Aftalen for 1994 tog udgangspunkt i de større forskydninger i kommunernes økonomi, der opstod i forbindelse med regeringens skattereform og den gennemførte bruttoficering af de sociale ydelser. Skattereformen og bruttoficeringen gav under ét Københavns Kommune en væsentlig gevinst. Samtidig gennemførtes en begrænset omlægning af den amtskommunale udligning, en statslig finansieringsgaranti for skattegrundlaget i 1994 og et Hypotekbanklån på 1,2 mia. kr.

Før indgåelse af aftalen for 1995 var der som udgangspunkt tale om en finansiel manko på over 2 mia. kr., og et direkte likviditetsproblem i 1994. Den samlede aftale med Københavns Kommune har som bekendt bl.a. omfattet etablering af Hovedstadens Sygehusfællesskab, en statslig finansieringsgaranti for skattegrundlaget for 1995 og et væsentligt ekstraordinært ejendomssalg.

De særlige aftaleelementer i regeringens aftale med Københavns Kommune for 1996 omfatter bl.a. et vist ejendomssalg samt aftale om undersøgelse af muligheden for etablering af et fælles kommunalt/statsligt IT-aktieselskab til overtagelse af Københavns Kommunes EDB-central. Herudover har den gennemførte finansieringsreform medvirket til sikring af en mere permanent løsning af finansieringssituationen bl.a. via indførelse af en frivillig statsgaranti for kommunernes udskrivningsgrundlag. Herudover har ændringerne i udligningssystemet givet Københavns Kommune en væsentlig gevinst.

2.2. Perioden 1978-1985 - debat om udligningsmæssig dækning

Københavns Kommune fremlagde i 1977 med rapporten "Bloktilskud og andre udligningsordninger" en samlet gennemgang og kritik af det daværende

bloktilskudssystem. Det blev bl.a. påpeget, at der med de daværende kriterier kun i ringe omfang blev taget hensyn til de sociale merudgifter i storbyerne, og at Københavns Kommune havde haft et væsentligt tab på omlægningen fra refusionsordninger til generelle tilskud.

Opgjort i 1977-niveau svarede tabet på refusionsomlægningen til ca. 475 mio. kr. Der pegedes i rapporten på mulighed for enten særtilskud til storbyerne eller ændring af kriterier for opgørelse af kommunernes udgiftsbehov og fordeling af bloktilskud.

Rapporten var den umiddelbare anledning til, at indenrigsministeren i 1977 nedsatte en arbejdsgruppe til at analysere de kommunale udgiftsbehov. Arbejdsgruppen afgav i november 1978 betænkning nr. 855 "Kommunale udgiftsbehov". Herudover er spørgsmålet behandlet i betænkning nr. 963, 1982. Disse overvejelser er nærmere omtalt i bilag b.

Ved lov nr. 252 af 8. juni 1979 og lov nr. 181 af 14. maj 1980¹, blev der på baggrund af disse overvejelser gennemført en omfattende reform af tilskuds- og udligningssystemet. Ændringen omfattede bl.a. indførelse af sociale kriterier i både den primær- og amtskommunale udligning.

Den samlede ændring af de sociale kriterier gav Københavns Kommune en udligningsmæssig gevinst på 425 mio.kr. (i daværende prisniveau) - hvortil dog kom et tab på 85 mio. kr. vedrørende særforborgens udlægning.

Som opfølgning på forhandlingerne med Københavns Kommune i 1984 foretog AKF, på bestilling fra Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, i 1984/1985 en nærmere analyse af Københavns Kommunes særlige storbyproblemer og merudgifter på det sociale område. Undersøgelsen konkluderede, at en stor del af Københavns Kommunes merudgifter på de sociale og sundhedsmæssige område kunne forklares ud fra de særlige sociale forhold i Københavns Kommune. Men der pegedes samtidig på, at Københavns Kommunes økonomiske problemer måtte ses i sammenhæng med kommunestrukturen og opgavefordelingen i hovedstadsområdet.

I rapporten konkluderes, at Københavns Kommune på skoleområdet, det sociale område og sundhedsområdet i alt har et ekstra udgiftsbehov på 1,2 mia. kr. som følge af de særlige sociale forhold i kommunen. En væsentlig del af dette større udgiftsbehov blev dog allerede dækket via det eksisterende udligningssystem.

¹ Lovforslag nr. L 220 af 15. maj 1979, og lovforslag nr. L 156 af 28. februar 1980.

Analysens resultatet indgik i Indenrigsministeriets fortsatte overvejelser, jf. bl.a. betænkning nr. 1033, marts 1985, og i lovforslag nr. L 225 af 24. april 1985, hvori der fremsattes forslag om ændring i udligningssystemet fra tilskudsåret 1987.

De her gennemførte ændringer i den kommunale udligning, havde dog for den primærkommunale udligning i det væsentligste til hensigt at mindske virkningen af den samtidigt fremlagte sociale refusionsomlægning.

Refusionsomlægningen, der indebar, at den statslige refusion for de sociale institutioner bortfaldt fra 1987, gav særlige tab for storbykommunerne, der havde forholdsvis høje institutionsudgifter. Dette blev med lovforslag nr. L 225 søgt imødegået ved en forhøjelse og ændring af de sociale kriterier i den primærkommunale udligning. Københavns Kommunes samlede tab på refusionsomlægningen, efter korrektion af den primærkommunale udligning, blev opgjort til 171 mio. kr.

For den amtskommunale udligning blev der ved samme lejlighed gennemført en ændring af de sociale kriterier. Disse ændringer blev i lovforslaget bl.a. begrundet i de merudgifter, som AKF's undersøgelse havde påvist på sundhedsområdet. Den samlede omlægning af den amtskommunale udligning gav Københavns Kommune en beregnet gevinst på 292 mio. kr.

2.4. Det særlige tilskud for årene 1986-1990

Perioden 1978-85 var generelt præget af betydelige finansieringsproblemer, der delvist blev dækket ved et stort likviditetsforbrug. Udviklingen kulminerede med en negativ likviditet, og Københavns Kommune måtte ved flere lejligheder søge tilladelse til brug af de kommende års låneadgang. For 1985 gav regeringen herudover tilladelse til, at kommunen kunne låne 250 mio. kr. til styrkelse af kassebeholdningen, og for 1986 indgik det i den samlede løsning af kommunens økonomiske problemer, at lånerammen blev forøget med 500 mio. kr. ud over den "ordinære" låneadgang på 650 mio. kr.

Med lovforslag nr. L 227 blev der i 1985 på baggrund af disse økonomiske problemer indført et direkte særtilskud til Københavns Kommune.

Tilskuddet udgjorde 250 mill. kr. årligt, og blev i lovforslaget begrundet med "hensyn til Københavns Kommunes øjeblikkelige økonomiske problemer" og "for at give tid til nødvendige tilpasninger i kommunens økonomi, styrelse og struktur".

Halvdelen af tilskuddet blev finansieret af kommunerne i hovedstadsområdet. Den øvrige del af tilskuddet var generelt finansieret af primærkommunerne via bloktilskuddet.

Særtilskuddet indgik i en samlet løsning af Københavns Kommunes økonomiske problemer. I tilknytning til særtilskuddet indgik således også, jf. tidligere, en midlertidig forhøjelse af kommunens låneramme for 1986 med 500 mio. kr., ligesom der blev gennemført en generel ændring af reglerne for beskatning af statens ejendomme.

I lovbestemmelsen om særtilskuddet indgik en bemyndigelse til indenrigsministeren til - "med henblik på en langsigtet forbedring af kommunens økonomi" - at fastsætte de nærmere betingelser for ydelse af særtilskuddet for årene 1987-90.

Som anført i lovforslagets bemærkninger var det regeringens hensigt, at der skulle fastsættes et krav om en negativ realvækst i kommunens udgiftsniveau på ca. 2 pct. årligt.

Den præcise afgrænsning og opgørelse af udgiftsreduktionen blev fastsat ved årlige forhandlinger med regeringen, og blev i perioden fastsat efter lidt forskellige opgørelsesmetoder. Ved fastsættelse af sparekravet for 1987 blev der eksempelvis taget højde for, at Københavns Kommune i de forudgående år havde gennemført besparelser på over to pct. pr. år, hvorfor sparekravet blev opgjort ud fra den samlede realvækst for perioden 1984-87. For 1988 blev kravet ændret til et krav om uændret beskatningsniveau, mens der for 1989 og 1990 igen blev stillet krav til faldende udgiftsniveau.

2.5. Udsættelse af skatteafregning i 1990 og 1991

I aftalen af 9. maj 1990 mellem regeringen og Amtsrådsforeningen om økonomien i 1991 indgik bl.a., at skatteafregningen for skatteårene 1989 og 1990, der ellers skulle indbetales i 1990 og 1991, blev udskudt. Dette aftalepunkt kom også til at omfatte Københavns Kommune. Hensigten hermed var generelt at undgå skattestigninger i 1991. Aftalen blev udmøntet ved en ændring af kildeskatteloven i 1990, der gav indenrigsministeren en bemyndigelse til at bestemme tidspunktet for tilbagebetalingen af de udsatte novemberafregninger efter forhandling med de pågældende parter, idet "tilbagebetalingen påbegyndes, når der bliver overskud i amtskommunernes økonomi".

Udskyldelsen af novemberafregningen udgjorde for Københavns Kommune for skatteårene 1989 og 1990 henholdsvis 239 mio. kr. og 284 mio. kr., mens der for amtskommunerne var tale om henholdsvis 1,1 mia. kr. og 0,6

mia. kr. Forholdsmæssigt var der altså tale om en større finansieringslempe for Københavns Kommune end for amtskommunerne.

2.6. "3-års planen for 1991-93"

Som omtalt ovenfor bortfaldt det særlige tilskud på 250 mio. kr. til Københavns Kommune fra 1991. Københavns Kommune havde under forhandlinger med regeringen fremført, at Københavns Kommunes situation var forværret drastisk fra 1991, og at der nu var tale om en permanent ubalance på op mod 1,7 mia. kr.

Der blev dog ikke under forhandlingerne med regeringen givet tilsagn om særlige initiativer ud over de generelle finansieringsmæssige lempelser for 1991, jf. ovenfor.

I forbindelse med budgetlægningen for 1991 fremlagde Københavns Kommune på denne baggrund en økonomisk 3-årsplan for årene 1991-93. 3-årsplanen omfattede dels en skatteforhøjelse på 1,9 pct. - svarende til et merprovenu på godt 800 mio. kr. - og dels en spareplan for de tre år på i alt 1,0 mia. kr.

Budgettet for 1991 endte med at balancere med en skatteforhøjelse på 1,9 pct., besparelser på 500 mio. kr., og ekstraordinære indtægter, der omfattede ejendomssalg på 390 mio. kr., og udskydelse af afdrag på lån på 175 mio. kr.

2.7. Kommuneaftaler for 1992-93

Københavns Kommunes 3-års plan byggede på de statslige skøn over udviklingen i skattegrundlag og uændrede udgifter på de konjunkturafhængige områder. Det planlagte mål var, at der i løbet af 3-års perioden skulle skabes en strukturel balance. Allerede ved budgetlægningen for 1992 stod det dog klart, at disse forudsætninger ikke var holdbare.

Det skyldes navnlig stigende udgifter til kontanthjælp og aktivering, og en lavere udvikling i skattegrundlaget end forudsat. Københavns Kommune opgjorde, at budgetsituationen for 1992 i alt var blevet forværret med 1,1 mia. kr. På den baggrund blev det samlede sparemål opjusteret til 1,1 mia. kr. Herudover blev der ved budgetlægningen for 1992 gennemført et ekstraordinært ejendomssalg, ligesom der skete en fremrykning af de planlagte besparelser.

De kommuneaftaler, der blev indgået med de kommunale parter i juni 1991, vedrørte perioden 1992-1994 og indebar to væsentlige generelle finansieringslempende foranstaltninger:

- * Udsættelse af den almindelige skatteafregning med ét år (fra november året efter skatteåret til maj to år efter skatteåret). Det betød således, at afregningen for skatteåret 1991 blev udskudt fra 1992 til 1993.
- * Tilsagn om statslige Hypotekbanklån for 1993. For amts- og primærkommunerne fordeltes Hypotekbanklåne efter kommunernes beskatningsgrundlag, mens lånerammen for Københavns- og Frederiksberg Kommuner fremgik direkte af forhandlingsresultatet. Der indgik heri en lånemulighed på 550 mio. kr., som efterfølgende blev forhøjet til 850 mio. kr.

De ydede lån fremgår af den følgende tabel 1:

Tabel 1. Udbetalte Hypotekbanklån for 1993

Københavns Kommune	850 mio. kr.
Frederiksberg Kommune	150 mio. kr.
Primærkommunerne	1.000 mio. kr.
Amtskommunerne	1.400 mio. kr.
Hele landet	3.400 mio. kr.

2.8. Spørgsmålet om sygehusudligningen

I forhandlingsresultatet af 11. juni 1991 med Københavns Kommune indgik, at der skulle nedsættes et udvalg under Sundhedsministeriet med henblik på, at undersøge forskellene i sygehusudgifter mellem København og Frederiksberg Kommuner og det øvrige land. Udvalget afgav i juni 1992 rapporten "Københavns og Frederiksberg kommuners sygehusforbrug, Sundhedsministeriet 1992".

Sundhedsministeriets redegørelse viste bl.a., at Københavns Kommune havde et alderskorrigeret sengedagsforbrug på det somatiske sygehusområde, der var 32 pct. højere end landsgennemsnittet. Heraf kunne en væsentlig del af merforbruget dog henføres til sociale forhold. Undersøgelsen viste således, at merforbruget faldt til 12 pct., hvis der blev korrigeret for sociale forhold såsom indkomst, formue, kontanthjælp, boligforhold, erhverv, civilstand.

I forhandlingsresultaterne mellem regeringen og Københavns og Frederiksberg Kommuner den 22. juni 1992 om den kommunale økonomi i 1993

indgik på baggrund af ovennævnte rapport, at Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg skulle underkaste spørgsmålet om Københavns og Frederiksberg Kommuner sygehusforbrug en nærmere vurdering med henblik på lovforslag med virkning for tilskudsåret 1994.

Fra statslig side blev det fremført, at der ud fra Sundhedsministeriets rapport var påvist en "manko" for Københavns Kommune i den amtskommunale udligning på 300-400 mio. kr. Denne konklusion kunne dog ikke støttes af Amtsrådsforeningen.

I forbindelse med den efterfølgende skattereform, der gav Københavns Kommune en betydelig gevinst, jf. nedenfor, blev der dog opnået enighed mellem de kommunale parter og regeringen om en løsning, hvorefter der gennemførtes en begrænset omlægning af de sociale kriterier. Det forudsattes herefter, at der var taget endeligt stilling til ændringer i udligningen på baggrund af Sundhedsministeriets rapport.

2.9. Aftalen for 1994

I aftalen med Københavns Kommune indgik på linje med aftalerne for amtskommunerne og Frederiksberg Kommune, at der blev givet en statslig finansieringsgaranti for udskrivningsgrundlaget for 1994. Efterfølgende er det aftalt, at finansieringsgarantien ophæves for amtskommunerne og Frederiksberg Kommune. For Københavns Kommune forventes det dog fortsat, at det garanterede udskrivningsgrundlag vil ligge over det faktiske niveau, og at garantien derfor vil være effektiv.

Virkingen af skattereformen, bruttoficering og ændring af den amtskommunale udligning var beregnet til en samlet gevinst for Københavns Kommune på 388 mio.kr. Herudover blev der på baggrund af den skønnede underskudsvurdering givet tilsagn om et statsligt Hypotekbanklån på 1,2 mia. kr., jf. tabel 2 nedenfor.

Tabel 2. Udbetalte Hypotekbanklån for 1994

Københavns Kommune	1.218 mio. kr.
Frederiksberg Kommune	141 mio. kr.
Amtskommunerne	196 mio. kr.
Hele landet	1.555 mio. kr.

2.10. Aftalen for 1995

Ved det første budgetoplæg for 1995 var der udsigt til en ubalance i Københavns Kommunes økonomi på op mod 2,7 mia. kr., samtidig med at der, som nærmere omtalt nedenfor, var tale om et egentligt likviditetsproblem i 1994 på op mod 300 mio. kr. Indregnes den senere aftalte generelle statslige kompensation for skattereformen, svarer ubalancen til ca. 2,0 mia. kr.

Den indgåede aftale mellem regeringen og Københavns Kommune i juni 1994 om økonomien for 1995 og løsningen af likviditetsproblemet, tog sigte på en langsigtet løsning af flere af de strukturelle problemer i kommunen. Ud over de aftaleelementer, som indgik i de generelle aftaler med de kommunale parter, indebar aftalen med Københavns Kommune bl.a. følgende.

- * Etablering af Hovedstadens Sygehusfællesskab, hvor staten i en overgangsperiode yder et finansieringsbidrag, som for Københavns Kommune udgør 840 mio. kr. Fra 1997 nedtrappes tilskuddet med 100 mio. kr. frem til år 2005.
- * En statslig garanti for skattegrundlaget for 1995.
- * Ekstraordinært ejendomssalg på 3,8 mia. kr. Heraf vedrørte 3,2 mia. kr. salg af kommunens beboelsesejendomme til det kommunalt/statslige ejendomsselskab TOR I/S. Selskabet oprettedes i november 1994 med henblik på opkøb og senere videresalg af Københavns Kommunes beboelsesejendomme til almennyttige eller private boligselskaber.
- * Københavns Kommune fremlægger et boligpolitisk oplæg vedrørende mulighederne for at tiltrække borgere, som kan bidrage positivt til kommunens økonomi.

Det indgik i forhandlingsresultatet, at kommunens salgsprovenu vedrørende beboelsesejendomme skulle anvendes til bl.a. dækning af kommunens Hypotekbanklån på 2,1 mia. kr., og herudover eventuel yderligere gældsafvikling.

2.11. Dispensation fra kassekreditreglen for 1994 og 1995

På baggrund af udviklingen i Københavns Kommunes økonomi i 1993 var der medio 1993 udsigt til, at kommunen ikke ville kunne overholde de fastsatte regler for kommunernes træk på kassekredit, jf. Indenrigsministeriets lånebekendtgørelse § 7, stk. 3.² For kommuner og amtskommuner må det

² Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 343 af 5. maj 1994 om kommunernes låntagning m.v., § 7, stk. 3.

gennemsnitlige træk på kasse- og byggekreditter ikke overstige gennemsnittet af meget likvide beholdninger over de seneste 365 kalenderdage.

På denne baggrund blev der optaget forhandlinger med Københavns Kommune om vilkårene for en midlertidig dispensation fra kassekreditreglen. Til dispensationen, der blev meddelt Københavns Kommune i februar 1994, var der knyttet betingelser om likviditetsopbygning, og indberetninger om opfyldelsen af de fastsatte måltal herfor. Måltallet for opbygning af likviditeten er efterfølgende revideret i august 1994.

De seneste skøn over likviditetsudviklingen i 1995 viser et væsentlig bedre resultat end forudsat ved måltallenes fastsættelse i august 1994. Det skønnes nu, at Københavns Kommune kassebeholdning ultimo 1995 vil være positiv.

2.12. Finansieringsreform og aftalen for 1996

Med lovforslagene nr. L 245 og nr. L 246 af 28. april 1995 fremsatte regeringen forslag til en samlet finansieringsreform, - omfattende en sammenhængende reform af både udligningssystemet og skatteafregningen.

Finansieringsreformen har for både skattegrundlag og udligning givet Københavns Kommune en væsentlig merindtægt, og har dermed medvirket til en mere varig løsning af de økonomiske problemer. For Københavns Kommune var virkningen af finansieringsreformen sammensat af tre forhold:

For det første de umiddelbare udligningsmæssige virkninger i forbindelse med bl.a. øget udligning af forskelle i udgiftsbehov og ændring i de sociale kriterier.

For det andet gav reformen mulighed for en generel statsgaranti for udskrivningsgrundlag og udligning. Da det garanterede udskrivningsgrundlag baseres på kommunernes udskrivningsgrundlag i 1993, og en af staten skønnet landsgennemsnitlige vækst i kommunernes udskrivningsgrundlag, giver garantien Københavns Kommune et større skattegrundlag for 1996, end man i øvrigt ville have kunnet budgettere med.

For det tredje gav reformen visse tidsmæssige forskydninger i skatteudligningen, hvilket i overgangsåret gav en vis engangsgevinst for Københavns Kommune.

Den udligningsmæssige virkning, der for Københavns Kommune omfattede både den primær- og amtskommunale virkning, udgør i alt 284 mio. kr. Virkningen af statsgarantien for 1996 kan ikke opgøres direkte ultimo 1995,

men Københavns Kommune har i budget 1996 anført, at udligningsreformen og statsgarantien under ét har givet kommunen en permanent gevinst på 390 mio. kr.

Med hensyn til den tidsmæssige forskydning i udligningen kan virkningen heraf ikke opgøres direkte. Virkningen opstod ved, at udligningen tidsmæssigt blev fremrykket et år. Dette betød, at det høje statsgaranterede 1995-indkomstniveau ikke bliver udlignet.

De særlige aftaleelementer i regeringens aftale med Københavns Kommune for 1995 omfatter bl.a. et vist ejendomssalg. Herudover indgik det i aftalen, at regeringen og Københavns Kommune ville undersøge muligheden for etablering af et fælles kommunalt/statsligt IT-aktieselskab til overtagelse af Københavns Kommunes EDB- central.

3. Udvikling i Københavns Kommunes beskatning og gæld

3.1. Udvikling i beskatningen 1980 -1996

Fra 1980 til 1991 er udskrivningsprocenten i Københavns Kommune øget fra 26 pct. til 30,8 pct.. I tabel 3 er denne udvikling sammenholdt med udviklingen for henholdsvis hele landet og hovedstadsområdet.

Skattestigningen i Københavns Kommune er gennemført i årene 1981, 1982, 1984, 1985 og 1991.¹ begyndelsen af 1980'erne lå udskrivningsprocenten ca. 1,5 procentpoint over landsgennemsnittet. I perioden 1987-88 steg den landsgennemsnitlige udskrivningsprocent, mens skatten fastholdes i Københavns Kommune frem til 1991, hvor udskrivningsprocenten stiger med 1,9 procentpoint. Herefter er afstanden til landsgennemsnittet dog faldet til 0,4 procentpoint, idet der på landsplan har været tale om en stigning i de (amts)kommunale skatter.

Tabel 3. Samlet primær- og amtskommunal udskrivningsprocent*

	København Kommune	Hele landet, primær & amt	Gennem- snit for hoved- stads- området	Forskel til lands- gennem- snit	Forskel til hoved- stads- området
1980	26,0	24,5	24,7	1,5	1,3
1981	26,2	24,6	24,9	1,6	1,4
1982	26,8	24,9	25,1	1,9	1,7
1983	28,8	27,1	26,7	1,7	2,1
1984	28,9	27,5	27,5	1,4	1,4
1985	29,10	27,4	27,4	1,7	1,7
1986	28,9	27,4	27,4	1,5	1,5
1987	28,9	28,3	28,1	0,6	0,8
1988	28,9	28,9	28,6	0,0	0,3
1989	28,9	28,9	28,6	0,0	0,3
1990	28,9	28,8	28,5	0,1	0,4
1991	30,8	29,1	29,0	1,7	1,8
1992	30,8	29,3	29,2	1,5	1,6
1993	30,8	29,5	29,4	1,3	1,4
1994	30,8	29,5	29,4	1,3	1,4
1995	30,8	29,9	29,8	0,9	1,0
1996	30,8	30,4	30,2	0,4	0,6

* Vægtet gennemsnit for hele landet og hovedstadsområdet.

Der er i hele perioden tale om en udskrivningsprocent, der ligger over gennemsnittet for hovedstadsområdet. Dette må dog også ses i sammenhæng med, at der inden for hovedstadsområdet er en væsentlig spredning i beskatningsniveauet.

3.2. Udviklingen i Københavns Kommunes gældsætning

Københavns Kommunes langfristede gæld er forøget fra 4,2 mia. kr. i 1980 til 15,2 mia. kr. i 1994. Udlæg vedrørende forsyningsvirksomheder udgør 2,1 mia. kr., således at den "kommunale" gæld ultimo 1994 har udgjort 13,1 mia. kr. Hertil kommer en særlig gæld på 523 mio. kr. til staten i

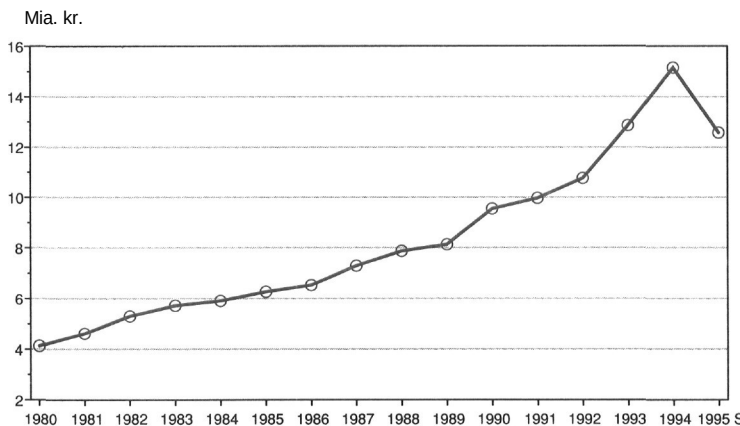
forbindelse med de "indefrosne" novemberafregninger for skatteårene 1989 og 1990.

For 1995 skønnes et fald i den samlede gæld på 2,6 mia. kr. hovedsageligt i forbindelse med salg af beboelsesejendomme til TOR I/S, og tilknyttet afdrag af Hypotekbanklån. Den langfristede gæld ultimo 1995 vil således udgøre omkring 12,6 mia. kr., eksklusive de "indefrosne" novemberafregninger for skatteårene 1989 og 1990.

Der er for 1996 budgetteret med et yderligere fald i den langfristede gæld på 200 mio. kr.

Københavns Kommunes gæld udgjorde i 1980 18 pct. af de øvrige kommuners og amtskommuners gæld, hvilket ultimo 1994 er øget til 44 pct. Gælden er især vokset efter 1989, hvilket bl.a. også må ses i sammenhæng med, at der i finansieringsløsningerne for årene 1990-94, er indgået forskellig former for særlig låneoptagelse, herunder statslige Hypotekbanklån.

Figur 1.: Langfristet gæld ultimo året. Københavns Kommune
Inc. statslige Hypotekbanklån



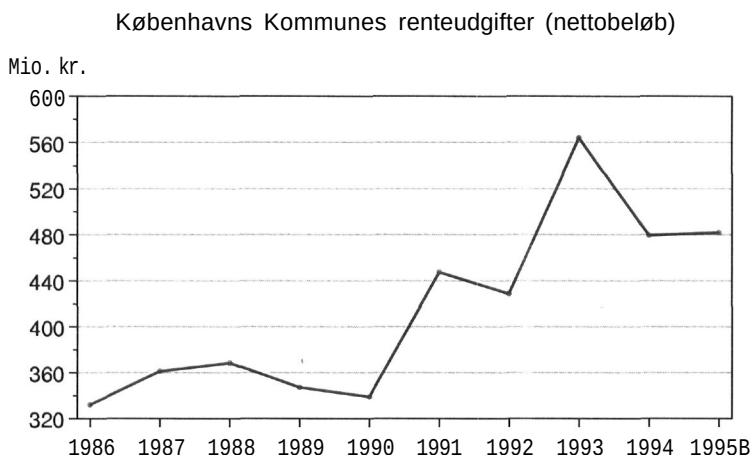
Gældsætningen har betydet, at kommunens renteudgifter i dag udgør godt 825 mio. kr. årligt. Inddrages kommunens renteindtægter i opgørelsen udgør "netto" renteudgiften 480 mio. kr.

Udviklingen i de årlige udgifter til afdrag er afhængig af en kommunes lånesammensætning, herunder tidspunkt for tidligere låneoptagelse og låne

form, ligesom regnskabstallene også dækker over den generelle lånekonvertering. Regnskabstallene kan derfor ikke umiddelbart anvendes til belysning af udviklingen i "afdragsbyrden".

I begyndelse af 1980'erne udgjorde afdragsbyrden 3-400 mio. kr. For 1996 er afdragene budgetteret til 1,4 mia. kr., idet der dog er mulighed for refinansiering af knap 400 mio. kr. I perioden 1997-1999 er afdragene - korri-geret for refinansiering - budgetteret til 1,1-1,4 mia. kr. Dette må dog sammenholdes med en forventet årlig "automatisk låneadgang" på 0,9-1,3 mia.kr.

Figur 2. Udviklingen i nettorenteudgifter



I tabel 4 er Københavns Kommunes gæld ultimo 1994 sammenlignet med gælden for de øvrige hovedstadsamter. Tabellen viser den samlede gæld for primær- og amtskommuner i de tre øvrige hovedstadsamter samt Frederiksberg Kommune. Tabellen er opdelt på henholdsvis den samlede langfristede gæld, og den langfristede gæld fratrukket kommunens udlæg vedrørende forsyningsvirksomheder.

Den langfristede gæld pr. indbygger i Københavns Kommune ultimo 1994 udgør knap 32.000 kr. Korrigeret for mellemværender med forsyningsvirksomhederne udgør gælden 27.500 kr. pr. indbygger. Gælden i Københavns

Kommune pr. indbygger og i forhold til beskatningsgrundlaget er ca. 3 gange så høj, som den samlede gæld for kommuner og amtskommuner i den øvrige del af hovedstadsområdet.

Tabel 4. Langfristet gæld ultimo 1994

	Gæld i alt mio. kr.	Gæld pr. indbygger kr.	I pct. af beskat- nings- grundlag
Københavns Kommune	15.174	31.945	32,6
Frederiksberg Kommune	1.120	12.696	10,4
Kommuner og amtskommuner i Københavns amt	5.425	8.957	7,7
Kommuner og amtskommuner i Frederiksborg amt	3.259	9.333	8,6
Kommuner og amtskommuner i Roskilde amt	1.599	7.151	7,0
Hovedstadsområdet i alt	26.578	15.259	14,1

Indenfor de enkelte amtskommuner er der naturligvis en vis spredning i de enkelte kommuners gæld. Men selv når man sammenligner med de primærkommuner, der ellers har en høj gæld, er Københavns Kommunes gæld usædvanlig høj.

Korrigeret for mellemværender med forsyningsvirksomheder udgør den langfristede gæld i eksempelvis Ishøj Kommune 18.000 kr. pr. indbygger, hvortil der ved sammenligningen skal tillægges Københavns Amtskommunes langfristede gæld på 3.500 kr. pr. indbygger.

Som tidligere nævnt udgør de statslige Hypotekbanklån, der er udbetalt til Københavns Kommune i 1993 og 1994, i alt 2,1 mia. kr. Dette svarer til 4.300 kr. pr. indbygger. Denne gæld er afdraget til staten i 1995 i forbindelse med overdragelse af beboelsesejendomme til TOR I/S. Afdraget skal dog sammenholdes med, at TOR I/S har optaget et selvstændigt finansieringslån, som afdrages i forbindelse med efterfølgende salg af ejendomme.

Tabel 5. Langfristet gæld fratrasket mellemværender med forsyningsvirksomheder.

	Gæld i alt mio. kr.	Gæld pr. indbygger kr.	I pct. af beskat- nings- grundlag
Københavns Kommune	13.064	27.503	28,1
Frederiksberg Kommune	942	10.671	8,7
Kommuner og amtskommuner i Københavns amt	5.184	8.559	7,4
Kommuner og amtskommuner i Frederiksborg amt	3.112	8.912	8,2
Kommuner og amtskommuner i Roskilde amt	1.281	5.730	5,6
Hovedstadsområdet i alt	23.584	13.540	12,5

Anm: Status ultimo 1994, befolkning 1.1.1995, budgetteret beskatningsgrundlag 1994 for primærkommuner.

4. Aktuell status for Københavns Kommunes økonomi

Som det er fremgået af den foranstående gennemgang, er de økonomiske problemer for Københavns Kommune gradvist blevet forværret frem til 1995. Udviklingen har dels givet sig udslag i en kombination af et

voksende finansieringsgab, og en stadig stigende rente- og afdragsbyrde. Københavns Kommunes gæld pr. indbygger er i dag ca. 3 gange så stor, som den kommunale gæld i resten af hovedstadsområdet, og nettorenteudgifter og afdrag svarer til 1V42 pct. af beskatningsgrundlaget.

Ved budgetlægningen for 1995 og 1996 har der på baggrund af aftalerne med staten indgået en række ekstraordinære finansieringsbidrag. Det drejer sig bl.a. om:

Ekstraordinære finansieringselementer for 1995

- * Statsligt bidrag til Hovedstadens Sygehusfællesskab 840 mio. kr.
- * En særlig statslig finansieringsgaranti for udskrivningsgrundlag for 1995.
- * Ekstraordinært ejendomssalg på 3,7 mia. kr. - heraf er 0,8 mia. kr. indgået til dækning af driftsudgift, og restbeløbet er efter dækning af gæld og deposita for beboelsejendomme medgået til likviditetsopbygning og gældsafvikling.

Ekstraordinære finansieringselementer for 1996

- * Statslig finansieringsgaranti for udskrivningsgrundlaget for 1994 sikrer kommunen mod restafregning i 1996.
- * Statsligt bidrag til Hovedstadens Sygehusfællesskab på 840 mio. kr.
- * En generel statslig garanti for udskrivningsgrundlaget for 1996.
- * Engangsindtægter på i alt 300 mio. kr. Disse omfatter bl.a. ekstraordinært salg af ejendomme, tilbud om salg af tilbagekøbsrettigheder og etablering af et fælles kommunalt/statsligt IT-selskab.

Uanset om der for 1996 er sket en forbedring af finansieringssituationen, og at likviditetssituationen er forbedret væsentligt, er der således stadig tale om en ubalance, der kun dækkes via ovenstående ekstraordinære finansieringselementer.

5. Den fremtidige udvikling i Københavns Kommunes økonomi

5.1. AKF-undersøgelsen "Københavns Kommunes økonomi"

Til brug for de kommunaløkonomiske forhandlinger med Københavns Kommune har Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF), på bestilling fra Finansministeriet, foretaget en nærmere analyse udviklingen i Københavns Kommunes økonomi.

I den seneste rapport "Københavns Kommunes økonomi" har AKF i oktober 1995 fremlagt en nærmere analyse af udviklingen i Københavns Kommunes økonomi.³ Herudover har AKF i en tidligere rapport foretaget en nærmere analyse af udviklingen i indkomstgrundlaget i Københavns Kommune og hovedstadsregionen.⁴

Analysen af Københavns Kommunes økonomi omfatter bl.a. en fremskrivning af udviklingsmulighederne. Denne fremskrivning tager udgangspunkt i budget 1995, og er således baseret på bl.a. det tilskuds- og udligningssystem, der var gældende før finansieringsreformen. Virkningen af bl.a. det statsgaranterede udskrivningsgrundlag, er derfor ikke indregnet.

I analysen fremhæves det, at Københavns Kommunes økonomi er præget af en permanent ubalance, og at ubalancen siden starten af 1990'erne har svaret til 1/2-2 1/2 skatteprocent, afhængigt af opgørelsesmetode - herunder om der indregnes virkning af rentebyrden. I analysen opstilles to beregningsmodeller for udviklingen i Københavns Kommunes økonomi.

Fremskrivningen af udgiftsniveauet er baseret på, at udgiftsniveauet frem til år 2000 tilpasses den demografiske udvikling, herunder et faldende antal ældre. Fremskrivningen er i øvrigt foretaget ud fra uændret anlægsomfang, og et uændret serviceniveau i forhold til 1995.

De generelle forudsætninger for fremskrivningen af indtægtsgrundlaget bygger på kravsforløbet i Finansredøgørelsen 1994, hvor der for perioden 1995-1999 forudsattes en årlig vækst i eksporten på 5,0 pct., og en vækst i det private forbrug på 3,8 pct.

³ "Københavns Kommunes Økonomi", AKF, Oktober 1995, Anders Holm, Hans Hummelgaard, Thomas C. Jensen, Erik Kristiansen og Bjarne Madsen.

⁴ "Udvikling i indkomster og det demografiske udgiftsbehov i Frederiksberg og Københavns Kommuner, hovedstadsregionen og hele landet", Hans Hummelgaard og Leif Husted, AKF, 1994.

Fremskrivningen baseres herefter på to "scenarier".

Model A ("Trendscenariet") hvor det antages, at erhvervs- og indkomstudviklingen i Københavns Kommunes ligger lidt under landsgennemsnittet, svarende til den konstaterede "trend" i erhvervsudviklingen fra 1984-1995. Ud fra disse forudsætninger og skøn over bl.a. befolkningsudviklingen beregnes en gennemsnitlig vækst i udskrivningsgrundlaget på 3,3 pct. årligt mod 4,8 pct. for hele landet.

I model B ("Det nationale scenario") antages udviklingen i produktion og beskæftigelse at svare til landsudviklingen. Også i dette scenario vil væksten i udskrivningsgrundlaget ligge lidt under landsgennemsnittet, bl.a. som følge af befolknings sammensætningen og udviklingen i fradragene.

For begge modeller gælder altså, at udviklingen i skatteindtægterne vil ligge under landsgennemsnittet.

Ud fra "trendscenariet" vil der fortsat være tale om en permanent ubalance i kommunens økonomi frem til år 2000. Hvis der ses på den langsigtede finansieringsmulighed for kommunens nettoudgifter, eksklusiv rentebyrde, vil underskuddet falde fra 1,1 pct. af udskrivningsgrundlaget til 0,4 pct. i år 2000. Indregnes udgifter til renter bliver situationen forværret. I forhold til udskrivningsgrundlaget falder det beregnede finansieringsunderskud således fra 2,2 pct. til 1,3 pct., svarende til et fald i det strukturelle underskud fra ca. 1 mia. kr. til 0,7 mia. kr.

Vurderet ud fra "det nationale scenario" fås en mere gunstig udvikling i Københavns Kommunes økonomi. Det skyldes dels den lidt højere vækst i udskrivningsgrundlaget og dels de faldende udgifter til kontanthjælp og aktivisering. Den samlede forbedring af kommunens økonomi i forhold til "trend-scenariet" vil dog i et vist omfang blive modsvaret af den automatiske ændring i den generelle udligning.

Hvis der indregnes udgifter til renter, vil underskuddet falde fra 2,2 pct. af udskrivningsgrundlaget i udgangssituationen til 0,5 pct. i år 2000 - eller et fald fra ca. 1 mia. kr. til 2-300 mio. kr.

Samlet pegede rapporten fra AKF på, at der med vækst i beskæftigelse og produktion var udsigt til en væsentlig forbedring af Københavns Kommunes økonomi, - omend forbedringen i begge fremskrivningsmodeller ville ligge under væksten på landsplan. Beregningerne pegede samtidig på, at en nedbringelse af rente- og afdragsbyrden var en forudsætning for en egentlig

strukturel balance. Som allerede nævnt omfattede beregningerne ikke virkningerne af de i 1995 gennemførte omlægninger af tilskuds- og udlignings-systemet.

5.2. Baggrunden for den lave vækst i indkomstgrundlaget

Med hensyn til baggrunden for den lavere vækst i Københavns Kommunes indkomstgrundlag peger AKFs to rapporter i det væsentligste på følgende.

- * Virkningen som følge af det faldende folketal og særligt det faldende antal skattepligtige. For perioden 1983 til 1991 har der været en indkomstudvikling i Københavns Kommune, som ligger 17,4 pct. under landsgennemsnittet. Heraf kan 12,7 pct. forklares med udviklingen i antallet af skattepligtige personer.
- * Der har været en dårligere beskæftigelsesudvikling for indbyggere i Københavns Kommune i forhold til befolkningen i resten af landet. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med, at der har været et stigende antal arbejdspladser i fremstillingserhvervene.
- * Der har været en tendens til fraflytning af personer med høj indkomst og tilflytning af personer med lavere indkomst, herunder har Københavns Kommune en forholdsvis stor andel af ikke-forsikrede ledige.

Bilag f. De offentlige opgavers fordeling og organisering i hovedstadsområdet

1. Indledning.

Varetagelsen af lokale opgaver har siden kommunestyrets indførelse omkring midten af forrige århundrede forandret sig på baggrund af en række delvis modsætningsfyldte forhold som f.eks. lokale private initiativer, lokalsamfundenes evne til at løfte opgaverne, behov for en statslig regulering af et område, ønsker om en demokratisk løsning tæt på borgerne, tilpasning af opgaveløsningen til ændrede tekniske/faglige muligheder m.v. Disse forhold har gennem tiderne spillet en forskellig rolle, og er indgået i de politiske beslutninger med forskellig vægt.

Udviklingen førte til en spredning af de lokale opgaver på sognekommuner, købstadskommuner, der også havde sekundærkommunale opgaver, amtskommuner, lokale selvejende institutioner og foreninger med statsstøtte og -tilsyn og egentlige statsorganer.

Op mod tidspunktet for den kommunale inddelingsreforms gennemførelse i 1970 tegnede der sig et billede, hvorefter opgaverne social omsorg, skolevæsenet, lokale veje samt lokal udvikling og planlægning blev løst i kommunerne, mens amtskommunerne tog sig af sygehusvæsenet og det overordnede vejnet. På grund af den begrænsede kommunestørrelse, sammenhængende byområder opdelt på flere kommuner og købstadskommunernes sekundærkommunale opgavesæt, var der problemer med en hensigtsmæssig varetagelse af de lokale kommunale opgaver.

Statslige opgaver på lokalplanet var statshospitaler, særforborg og gymnasier. En statslig organisering af opgavevaretagelsen fandt man desuden på arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsesområdet, delvis i samarbejde med private organisationer og foreninger.

Inddelingsreformen, der trådte i kraft den 1. april 1970, hvilede på nogle grundlæggende principper, nemlig:

- * Der skulle med udgangspunkt i den daværende amtsinddeling etableres nye større amtskommuner gennem sammenlægning eller nedlæggelse af eksisterende amter. Primært af hensyn til varetagelsen af sygehusopgaven var 200-250.000 indbyggere en hensigtsmæssig mindstestørrelse. De nye amtskommuner skulle være fælles for by og land, og således også omfatte de hidtidige købstadskommuner.

- * For primærkommunernes vedkommende skulle inddelingen omkring byerne tilrettelægges, så det sikredes, at ét bysamfund normalt kom til at ligge i én kommune, og der skulle i øvrigt ved sammenlægning af kommuner tilvejebringes større og mere hensigtsmæssige enheder, gerne med en minimumsstørrelse på 5-6.000 indbyggere.

På det primærkommunale plan var der med udgangspunkt i overvejelserne om en inddelingsreform i løbet af 1960'erne sket en ikke ubetydelig frivillig sammenlægning af kommunerne. Resultatet af inddelingsreformen kan derfor opgøres på den måde, at der i 1960 var knapt 1.400 kommuner, som i 1974 var reduceret til 275 kommuner. I provinsen blev princippet om én by én kommune gennemført overalt, også i de meget store byområder omkring Århus, Odense og Aalborg. I Københavns amt gennemførtes kun to kommunesammenlægninger af fire kommuner.

På det amtskommunale plan blev 25 amtskommuner sammenlagt til 14 nye amtskommuner, og købstadskommunerne indgik overalt i de nye amtskommuner, idet dog Københavns og Frederiksberg Kommuner bevarede deres hidtidige status som både primær- og amtskommune.

Den kommunale inddelingsreform fik således så godt som ingen betydning for Københavns og Frederiksberg Kommuner, kommunerne i Københavns amt samt Københavns Amtskommune. Dette var i overensstemmelse med den nye inddelingslov, der udtrykkelig undtog Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns Amtskommune. Der var imidlertid en forventning om, at hovedstadsområdets problemer ville blive taget op, jf. nærmere beskrivelsen af de hidtidige overvejelser om den kommunale struktur i hovedstadsområdet i kapitel 2 og bilag a.

Uanset at den nye kommuneinddeling i nogen grad var forudbestemt af geografiske forhold, var det en bærende del af argumentationen for inddelingsreformen, at de større og mere hensigtsmæssigt afgrænsede primærkommuner og amtskommuner ville være i stand til at løse lokale og regionale opgaver uden de svagheder, der var forbundet med opgaveløsningen på basis af den hidtidige kommuneinddeling. Der tænkes her navnlig på vanskelighederne ved at løse opgaver på baggrund af et snævert eller uhensigtsmæssigt afgrænset geografisk område, og den begrænsede administrative kapacitet i små kommuner, som udløste behov for støtte, herunder statstilskud til opgavernes løsning samt en tendens til at søge en løsning på problemerne gennem dannelse af kommunale fællesskaber.

Det var opfattelsen, at den indirekte valgte ledelse og den indirekte finansiering via kommunerne i de kommunale fællesskaber kunne forflygtige ledelsens politiske og økonomiske ansvar, idet den ikke skulle vælges direkte af borgerne. Ved at lægge opgaverne direkte til større kommuner eller amtskommuner ville der derimod blive skabt sammenhæng mellem det administrative, det økonomiske og det politiske ansvar.

Opgavefordelingen siden 1970 blev stærkt påvirket af inddelingsreformen og de reformer og andre administrative ændringer, der fulgte i dens kølvand, f.eks. byrdefordelingsreformen.

Da omridset af den nye kommunale inddeling tegnede sig, åbnede det op for principielle videregående overvejelser om en kommende opgavefordeling og ændrede finansieringsforhold for kommunerne. Udgangspunktet for disse overvejelser var den størst mulige udlægning af lokale opgaver fra staten til kommunerne, og en nedtrapning af de eksisterende statstilskudssystemer, således at automatiske procentrefusioner af kommunale udgifter skulle erstattes af udgiftsuaafhængige bloktilskud. Hermed skulle mulighederne øges for, at de kommunale ydelser blev bedre tilpasset de regionale og lokale variationer i befolkningens behov og præferencer. Samtidig skulle kommunerne påtage sig større ansvar for den økonomiske forvaltning samt rimelige byrder ved at opfylde de krav, der stilledes.

Overvejelserne herom foregik navnlig i regeringens opgave- og byrdefordelingsudvalg, jf. redegørelse af oktober 1970 vedrørende opgavefordelingen mellem staten og kommunerne, udarbejdet af udvalgets sekretariat. I udvalgets overvejelser indgik både muligheden for at henlægge statsopgaver eller statsdirigerede opgaver til det kommunale system. Dertil kom spørgsmålet om, hvorvidt opgaverne skulle henlægges til amtskommunerne eller kommunerne, eventuelt baseret på kommunale fællesskaber, og hvorvidt det var hensigtsmæssigt at have en dobbelt kompetence for amtskommuner og kommuner på visse opgaveområder. Et centralt problem var de lidt større egnsopgaver, som ikke i almindelighed kunne løses af kommunerne, men som i et vist omfang ikke hidtil havde været løst af amtskommunerne.

Da det måtte forudsættes, at kommuneinddelingen i en rum tid efter inddelingsreformens gennemførelse ville være uændret, og da man fandt, at en løsning baseret på kommunale fællesskaber ikke var acceptabel, jf. de ovenfor nævnte grunde, blev resultatet, at amtskommunerne som hovedregel måtte overtage de store lokale opgaver sygehuse, sociale døgninstitutioner, landeveje med gennemgående trafik og kollektiv trafik.

Alternativet hertil havde været at henlægge disse opgaver til visse større kommuner, der i forvejen rådede over et udbygget forvaltningsapparat. Heroverfor stod imidlertid en række modhensyn, som blev udslagsgivende i de daværende overvejelser. Blandt disse modhensyn kan nævnes hensynet til beboerne uden for de større kommuner, hvis indflydelse på opgavens løsning ville blive svækket, når de ikke selv gennem deres valgte repræsentanter havde indflydelse herpå. Hensynet til planlægningen og en rationel tilrettelæggelse af administrationen talte ligeledes for amtskommunal forvaltning. Endvidere ville en primærkommunal forvaltning og finansiering normalt nødvendiggøre højere statsrefusioner, end hvis der var tale om en amtskommunal finansiering. Hertil kom, at der ved en lokal udgiftsfordeling mellem den forvaltende kommune og oplandet, f.eks. efter indbyggertal, skolebørn eller lignede, ville fremkomme en hårdere belastning af svagt stillede kommuner end ved en amtskommunal finansiering. Endelig må det nævnes, at henlæggelser af egnsopgaver til de større primærkommuner ville skabe så mange og besværlige administrative og økonomiske særarrangementer, at systemet let ville lede direkte hen imod en ny inddelingsreform.

Opgave- og byrdefordelingsudvalget beskæftigede sig også med forskellige andre principielle spørgsmål, herunder indførelse af en dobbeltkompetence for amtsråd og kommunalbestyrelser på visse opgaveområder. Spørgsmålet blev særligt overvejet på det sociale område med udgangspunkt i Socialreformkommissionens arbejde. Man kunne her forestille sig fleksible løsninger, således at store kommuner fik mulighed for, efterhånden som de blev i stand dertil, med amtsrådets godkendelse at påtage sig opgaver, som ellers var amtskommunale. Omvendt forestillede man sig en mulighed for, at en amtskommune kunne påtage sig drift af en institution, der primært var undergivet kommunalt ansvar. I alle tilfælde var det forudsat, at finansieringen skulle være neutral, således at der ikke skulle pålægges den amtskommune eller kommune, der ekstraordinært måtte påtage sig driften, en forøget økonomisk byrde.

I betænkningen om opgavefordeling fremførtes imidlertid en række modhensyn. Der henvistes bl.a. til de betænkeligheder, der ovenfor er anført ved at overlade de store lokale opgaver til kommunerne, og herudover henvistes til den risiko, der består for, at ansvaret for iværksættelsen af en foranstaltning forflygtiges, således at man får en uensartet dækning f.eks. af opgaver, der ikke betragtes som særlig populære. Omvendt kunne man forestille sig en risiko for overdækning eller en lidet rationel tilrettelæggelse af et administrationsområde for opgaver, som der i befolkningen er et stærkt ønske om at få løst. Hertil kom ulemperne ved administrativt besværlige mel-

lemkommunale betalingsarrangementer. Det anbefalede derfor, at dobbeltkompetence så vidt muligt blev undgået.

Redegørelsen om opgavefordelingen beskæftigede sig også med spørgsmålet om indførelse af organer med blandet statslig/kommunal repræsentation. I denne forbindelse citeres daværende indenrigsminister Poul Sørensens udtalelse i Folketinget (Folketingets forhandlinger 1968/69, spalte 568): "For det almindelige tilsyn med kommunerne efter loven om kommunernes styrelse har Folketinget tidligere besluttet, at kompetencen skal ligge hos de særlige tilsynsråd, der har amtmanden som formand. På de øvrige områder har regeringen fundet, at kompetencen i videst muligt omfang bør henlægges til amtsrådene, måske med undtagelse af visse ankesager. Herigennem opnås den størst mulige koordinering af den offentlige forvaltning på det lokale plan samt den bedst mulige udnyttelse af det specialuddannede personale, der er nødvendigt til varetagelsen af de pågældende og beslægtede opgaver indenfor den amtskommunale forvaltning."

Disse synspunkter blev i princippet fulgt i de lovforslag om omlægning af den regionale kompetence, som blev vedtaget i folketingsårene 1968/69 og 1969/70, og som blev fulgt op af lovgivning i halvfjerdsene og firserne.

Omlægningerne på opgaveområdet indebar samlet set en styrkelse af amtskommunernes og kommunernes indflydelse og flere opgaver, især på det sociale og sundhedspolitiske samt kulturelle område.

Opgaveordningen for socialvæsenet fulgte forslag fra Socialreformkommissionen om "den én-strengede model", der samlede de lokale opgaver hos amtskommuner og kommuner, således at amtskommunerne overtog planlæggende og rådgivende fællesfunktioner, mens kommunerne fik udførende opgaver, der havde direkte relation til borgerne.

Sygehusene blev overført fra købstæderne til de nye amtskommuner, som i løbet af halvfjerdsene også overtog sygesikringsopgaven, de sociale døgninstitutioner og åndssvageforsorgen.

Endelig overtog amtsrådet administrationen af de kommunale og statslige gymnasierne.

Folkeskolen blev først og fremmest kommunernes opgave, og kommunerne bevarede folkebiblioteksopgaven.

Erhvervsskolerne og arbejdsanvisningen fortsatte som statsopgaver i samarbejde med arbejdsmarkedets organisationer.

De opgaver, som købstæderne stort set alene havde administreret, eller som på landet i vidt omfang blev varetaget af f.eks. forsyningsvirksomheder (el, gas, vand), forblev hos kommunerne eller levede videre som andels- eller aktieselskaber eller interessentskaber af kommuner og brugere.

Opgavefordelingen mellem stat, amtskommuner og kommuner blev ændret samtidig med, at der foregik overvejelser om nye organisationsmodeller i centraladministrationen. Den foretrukne model blev den såkaldte departement-direktoratmodel, der skulle lette ministeransvaret ved at overlade mere teknisk betonedede sager og afgørelser til direktorater. Modellen spillede navnlig en rolle på forvaltningsområder (Undervisnings-, Social- og Miljøministerierne), der havde omfattende berøringsflader med det kommunale opgavesæt, og hvor spørgsmålet om decentralisering til det kommunale system var relevant.

Kommunalreformen fik også betydning for den lokale statslige administration, der i dag kaldes statsamterne. Før 1970 var denne administration forbundet med de lokale amtskommuner, idet amtmanden var formand for amtsrådet, leder af amtskommunens forvaltning og chef for den lokale statslige administration.

Ved kommunalreformens gennemførelse ophørte denne forbindelse mellem amtskommunen og den lokale statslige forvaltning. Statsamternes arbejdsopgaver omfattede herefter først og fremmest de familieretlige sager og sager vedrørende tilsynet med kommunerne, som udøves af ét tilsynsråd i hvert amt med statsamtmanden som formand. Endvidere har nogle statsamtmænd, herunder overpræsidenten i København, opgaver som leder af civilregionerne, jf. beredskabslovgivningen.

Kommunalreformen havde også afsmittende virkning på antallet af statsamter, som blev reduceret på linie med sammenlægningen af amtskommunerne. Der er således i dag 14 statsamter samt overpræsidiat i København.

Gennem de seneste år er der foregået en meget betydelig udvikling i antallet og omfanget af arbejdsopgaver for statsamterne. Det drejer sig navnlig om den sekretariatsmæssige bistand til de sociale ankenævn og revaliderings- og pensionsnævne, som har en statsamtmand som formand. Nogle af statsamterne har desuden overtaget den lokale værnepligtsadministration, d.v.s. udskrivning og registrering af værnepligtige samt sager om udsættelse med møde på session.

Statsamtterne fik desuden til opgave at træffe afgørelse om indkvartering af personer med midlertidig opholdstilladelse fra det tidligere Jugoslavien m.v. hos private eller i boliger uden for indkvarteringscentre, og der er ved en lovændring i 1995 givet bemyndigelse til udlægning af afgørelseskompetence fra Direktoratet for Udlændinge til statsamtterne.

2. Den regionale opgavefordeling på amtskommuner, kommuner, private og statslige organer

Nedenstående oversigt bygger på bidragene, jf. [afsnit 3](#), fra Arbejdsministeriet, Boligministeriet, Kulturministeriet, Miljø- og Energiministeriet, Socialministeriet, Sundhedsministeriet, Trafikministeriet og Undervisningsministeriet. For kommunernes vedkommende er kun medtaget de opgaver, som kommunerne samarbejder om at løse. For de private og statslige institutioners vedkommende er kun medtaget opgaveløsninger, der omfatter flere kommuner.

ARBEJDSMINISTERIET

Amtskommunal opgavevaretagelse:

Eventuel formidling af arbejde til kontanthjælpsmodtagere.

Privat opgavevaretagelse:

Arbejdsløshedskasser. Eventuel formidling af arbejde.

Statslig opgavevaretagelse:

Arbejdsformidling. Arbejdsmarkedsuddannelserne. Arbejdstilsyn.

BOLIGMINISTERIET

Amtskommunal opgavevaretagelse:

Byfornyelsesnævn. Eventuel etablering af kollektive bofællesskaber. Eventuel tilskud til ungdomsboliger.

KULTURMINISTERIET

Amtskommunal opgavevaretagelse:

Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab, Det rejsende Børneteater og Opsøgende Teater. Støtte til museer. Støtte til kulturelle institutioner.

Kommunal opgavevaretagelse:

Støtte til museer og egnsteatre.

Privat opgavevaretagelse:

Kulturelle institutioner.

Statslig opgavevaretagelse:

Drift af og støtte til kulturelle institutioner.

MILJØ- OG ENERGIMINISTERIET**Amtskommunal opgavevaretagelse:**

Regionplanlægning. Friluftsområdet. Naturbeskyttelse. Miljøbeskyttelsesopgaver. Vandforsyningsopgaver (delvis).

Kommunal opgavevaretagelse:

Friluftsområdet (delvis). Fjernvarme. Københavns Belysningsvæsen. Affaldsbortskaffelse. Vandforsyningsopgaver.

Privat opgavevaretagelse:

Fjernvarme (delvis).

Statslig opgavevaretagelse:

Statsskovdistrikterne.

Særlige selskaber:

NESA/Sjællandske Kraftværker. Hovedstadsregionens Naturgas I/S. Ørestadsselskabet. Københavns Havn. Copenhagen Capacity.

SOCIALMINISTERIET**Amtskommunal opgavevaretagelse:**

Forebyggelse, rådgivning og vejledning. Daginstitutioner for børn og unge. Døgnophold for børn og unge. Institutioner for stofmisbrugere. Institutioner for personer med særlige sociale vanskeligheder. Svangre- og mødrehjem. Revalideringsinstitutioner. Institutioner for handicappede.

Privat opgavevaretagelse:

Kofoeds Skole.

Statslig opgavevaretagelse:

Statens Øjenklinik. John F. Kennedy Instituttet.

SUNDHEDSMINISTERIET

Amtskommunal opgavevaretagelse:

Sygehusvæsenet. Ambulancetjenesten. Foranstaltninger mod alkohol og stofmisbrug. Sygesikringen. Svangerskabshygiejne og fødselshjælp. Regionale videnskabsetiske komiteer. Levnedsmiddelkontrollenheder.

Kommunal opgavevaretagelse:

Levnedsmiddelkontrol (delvis).

Statslig opgavevaretagelse:

Embedslægevæsenet.

Særlige selskaber:

Hovedstadens Sygehusfællesskab.

TRAFIKMINISTERIET

Amtskommunal opgavevaretagelse:

Landeveje. Kystbeskyttelse.

Kommunal opgavevaretagelse:

Lokale veje. Bevilling til hyrevognskørsel. Havne.

Privat opgavevaretagelse:

Privatbaner. Havne.

Statslig opgavevaretagelse:

Hovedlandeveje. S-tog og Regionaltog. Havne.

Særlige selskaber:

Hovedstadsområdets Trafikselskab (busdrift, kollektiv trafikplan og individuel kørselsordning). Ørestadsselskabet I/S. Københavns Havn. Københavns Lufthavne.

UNDERVISNINGSMINISTERIET

Amtskommunal opgavevaretagelse:

Gymnasier. HF. Voksenuddannelsescentre. Støtte til voksenuddannelse. Specialundervisning for voksne. Undervisning af voksne indvandrere. Vidt

gående specialundervisning i folkeskolen. Amtscentraler for undervisningsmidler. Social- og sundhedsuddannelserne (delvis). Sygeplejerske- og radiografuddannelsen. Ergo- og fysioterapeutuddannelse. Jordemoderuddannelse. Hospitalslaborantuddannelsen. Kliniske aftaler for lægestuderende.

Kommunal opgavevaretagelse:

Social- og sundhedsuddannelserne (delvis). Undervisning af to-sprogede elever.

Privat opgavevaretagelse:

Skodsborg Fysioterapiuddannelse. Uddannelsessteder for afspændingspædagoger.

Statslig opgavevaretagelse:

Videregående uddannelsesinstitutioner. Erhvervsskoler.

ØVRIGE MINISTEROMRÅDER

ERHVERVSMINISTERIET

Amtskommunal og kommunal opgavevaretagelse:

Deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter og samarbejde med aktieselskaber.

INDENRIGSMINISTERIET

Amtskommunal opgavevaretagelse:

Civilt beredskab.

Kommunal opgavevaretagelse:

Redningsberedskab, civilt beredskab.

Privat opgavevaretagelse:

Assistance til redningsberedskab.

Statslig opgavevaretagelse:

Regionalt redningsberedskab, Ambulancetjeneste i krig.

3. Den regionale opgavevaretagelse i hovedstadsområdet inden for udvalgte ministeriers områder

For at opnå en dækkende og så vidt mulig ensartet beskrivelse af varetagelsen af de regionale opgaver i hovedstadsområdet rettede Hovedstadskommissionen henvendelse til en række ministerier med henblik på en beskrivelse af den faktiske opgaveløsning i hovedstadsområdet inden for det enkelte ministeriums område.

Henvendelsen blev begrænset til Arbejdsministeriet, Boligministeriet, Kulturministeriet, Miljø- og Energiministeriet, Socialministeriet, Sundhedsministeriet, Trafikministeriet og Undervisningsministeriet. Inden for disse ministerområder findes de betydeligste regionale opgaver. Der blev udarbejdet et forslag til disposition med henblik på at give en beskrivelse af de enkelte opgaver, som amtskommunerne løser, som løses i et samarbejde mellem primærkommunerne, eller som løses af staten eller private organisationer. For hver opgave blev det foreslået, at beskrivelsen skulle indeholde følgende elementer: Opgavens lovgrundlag, formål og indhold samt udvikling. Hertil kom den organisatoriske tilrettelæggelse, opgavens finansiering, kvantitativ/statistisk beskrivelse af opgaven, eventuelle koordinationsmekanismer, samt særlige hovedstadsforhold i forbindelse med opgaveløsningen.

På dette grundlag udarbejdede de 8 ministerier et sæt opgavebeskrivelser, som blev behandlet i Hovedstadskommissionen. Kommissionen anmodede ministerierne om at foretage en opdeling af deres opgavebeskrivelser i en beskrivende del, der skulle omhandle regelsættet og den faktiske opgaveløsning i hovedstadsområdet, og en problemorienteret del, der skulle indeholde vurderinger og anbefalinger til Hovedstadskommissionen.

Den beskrivende del skulle indgå i et bilag til Hovedstadskommissionens betænkning, og skulle stå for det pågældende ministeriums egen regning, mens den problemorienterede del skulle indgå i Hovedstadskommissionens endelige betænkning, og stå for Hovedstadskommissionens regning efter en drøftelse med ministerierne.

Forinden kommissionens møde med ministerierne havde kommissionens sekretariat udarbejdet notater med forslag til ændringer og udbygninger af den beskrivende del. Sekretariatet havde endvidere udarbejdet udkast til emner til drøftelse mellem kommissionen og vedkommende ministerium. Disse udkast var blevet præsenteret for ministerierne under forberedende

møder og dannede grundlag for Hovedstadskommissionens møder med de pågældende ministerier.

De 8 ministerier har udarbejdet de beskrivelser af opgavevaretagelsen i hovedstadsområdet, der fremgår af afsnit 4-11. Desuden er der i afsnit 12. Øvrige ministerområder gengivet bidrag fra Erhvervsministeriet og Indenrigsministeriet.

4. Arbejdsministeriet

4.1. Arbejdsformidlingen i hovedstadsområdet

Arbejdsformidlingen (AF) er i hovedstadsområdet opdelt i tre regioner.

- * AF-Storkøbenhavn, som omfatter København og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt.
- * AF-Frederiksborg, som omfatter Frederiksborg amt og
- * AF-Roskilde, som omfatter Roskilde amt.

De tre AF-regioner har hver deres regionale arbejdsmarkedsråd og hver deres selvstændige økonomi. Med lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik har AF-regionerne fået meget større beføjelser til at organisere sig, som de selv ønsker. Organisationsstrukturen i de forskellige regioner ligner dog hinanden. Ledelsesstrukturen ligger i hovedtrækkene fast, men de opgaver, som ligger hos de enkelte arbejdsmarkedschefer kan variere.

AF-Storkøbenhavn

AF-Storkøbenhavn ledes af en regionschef, som under sig har fire arbejdsmarkedschefer samt en sekretariatschef. Sekretariatschefen er chef for sekretariatet for Arbejdsmarkedsrådet. Sekretariatet udarbejder endvidere analyser og prognoser for udviklingen på det regionale arbejdsmarked, og forestår den juridiske forberedelse af ankesager, varslingssager og dispensationssager.

En af arbejdsmarkedscheferne har virksomhedsservice som ansvarsområde. Virksomhedsservice er i Storkøbenhavn opdelt i fire underområder med hver deres AF-chef. De fire underområder er:

- * Jobcentre, som varetager tilmelding, grundregistrering, formidling, generel informationsformidling, jobhjørner, modtagelse af ordrer og kontakt til virksomheder i lokalområdet. Jobcentrene er beliggende på

Vesterbro, Nørrebro, Amager, Trianglen, Taastrup, Herlev, Glostrup og Lyngby.

- * Selektiv virksomhedsservice, fremskaffelse af jobtræningspladser, afregning af tilskud og analysebesøg. De særlige handicapkonsulenter er tilknyttet afdelingen. Deres primære opgave består i, at fremskaffe ordinær beskæftigelse til handicappede, administration af lov om assistance til handicappede i erhverv og bekendtgørelsen om fortrinsadgang til visse offentlige stillinger.
- * Ordinær virksomhedsservice, som omfatter besøgs- og formidlingsopgaver, lynformidling, løsarbejder-, tjener- og søformidling, studenterformidling og uddannelsesrådgivning.
- * Jobrotation og flaskehals, som omfatter etablering af rotationsprojekter og afhjælpning af flaskehalse gennem uddannelsesprojekter.

Arbejdsmarkedschefen for arbejds- og uddannelsessøgende har 5 vejledningscentre under sig med hver deres AF-chef. 3 vejledningscentre er placeret på Vesterbrogade, 1 i Glostrup og 1 i Herlev. Vejledningscentrene varetager den strukturerede kontakt med ledige medlemmer af a-kasserne, d.v.s. hele aktiveringsindsatsen, herunder kontakten til uddannelsesinstitutionerne samt åbne tilbud i form af temamøder, vejledningssamtaler og INFO-centre. Vejledningscentrene forestår endvidere tilrettelæggelse og afvikling af inspirationskurser.

Administrationschefen (arbejdsmarkedschef) er ansvarlig for den regionale økonomi- og ressourcestyring, budgetarbejdet og opfølgningen heraf. Administrationschefen har ansvaret for regionens personale-, økonomi- og teknologifunktion, og er stedfortræder for regionschefen.

Arbejdsmarkedschefen for informationsformidling skal profilere og markedsføre AF i det regionale område som den centrale arbejdsmarkedspolitiske aktør. Under denne arbejdsmarkedschef hører 3 enheder med hver deres AF-chef. En enhed varetager opgaver i forbindelse med INFO-centret, INFO-materialer og samarbejdet med kommunerne. En anden enhed har intern uddannelse, udvikling og kvalitetsstyring som område og endelig er den sidste enhed, Arbejdsmarkedsservice på Kultorvet, opdelt i en udlandsafdeling, jobcenter, informationscenter og Specialformidling (vikar- og akademikerformidling). Varslingssager og opgaver ved indtægtsdækket virksomhed hører også under denne enhed.

AF-Roskilde

I AF-Roskilde er der øverst placeret en regionschef, som under sig har en arbejdsmarkedschef, en administrationschef og en sekretariatschef.

Arbejdsmarkedschefen varetager ledelsen af arbejdsmarkedsafdelingen, som har ansvaret for tilmelding og grundregistrering, jobformidling, virksomhedsbesøg, individuelle handlingsplaner, information og vejledning samt jobrotation. Den daglige ledelse af arbejdsmarkedsafdelingen udøves af 2 AF-chefer med ansvar for henholdsvis regionskontoret i Roskilde og kontorerne i Køge og Greve. De tre kontorer varetager samtlige af de ovennævnte funktioner, dog har Greve-kontoret kun i mere begrænset omfang virksomhedsbesøg og jobformidling som arbejdsområde.

Administrationschefen leder administrationsafdelingen, med ansvar for økonomi, personale og teknologi samt orlovsadministration. Administrationschefen har desuden ansvaret for regionens samlede personalepolitik.

Sekretariatschefen er leder af regionssekretariatet, som skal forberede og følge op på arbejdsmarkedsrådets beslutninger samt overvåge det regionale arbejdsmarked.

AF-Frederiksborg

Ledelses- og organisationsstrukturen i AF-Frederiksborg ligner i sin opbygning ledelses- og organisationsstrukturen i AF-Roskilde.

Øverst er placeret en regionschef som under sig har en arbejdsmarkedschef, en administrationschef og en sekretariatschef.

Arbejdsmarkedschefen har ansvaret for AF's betjening af såvel virksomhederne som de arbejds- og uddannelsessøgende. Ansvar for den daglige ledelse af de lokale serviceenheder er placeret hos 3 AF-chefer, som leder de 4 AF-kontorer og de 2 jobbutikker.

Administrationschefen er leder af økonomi-, personale- og teknikafdelingen, og har ansvaret for AF-Frederiksborgs praktiske organisationsudvikling.

Sekretariatschefen leder rådssekretariatet, der udarbejder analyser og prognoser for udviklingen på arbejdsmarkedet.

4.2. AF's formidlingsvirksomhed

Som udgangspunkt er AF et landsdækkende system. Det betyder, at AF's formidlingsaktiviteter og ordrebesættelse sker med henblik på at matche udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft uanset, hvor i landet jobbet og den arbejdssøgende befinder sig.

Samtidig er AF en statslig institution, der er opbygget regionalt. Typisk vil det regionale AF servicere regionens virksomheder og regionens arbejdssøgende. Den service, der regionalt kan tilbydes virksomheder og arbejdssøgende, er imidlertid ikke begrænset til det regionale område. F.eks. er det gennem præcise aftaler imellem de tre regioner i hovedstadsområdet sikret, at den administrative opdeling ikke forsinker formidlingsarbejdet.

AF vil således søge at indfri virksomhedens efterspørgsel efter arbejdskraft ved i første omgang at foretage en søgning blandt regionens arbejdssøgende, og såfremt efterspørgslen ikke kan indfries indenfor egen region søges blandt arbejdssøgende i andre regioner. Eventuelt overføres ("rundkastes") selve jobbet/ordren til andre AF-regioner.

Såfremt en virksomhed uden for regionen henvender sig til AF-regionerne på Sjælland eller Bornholm, er der mellem regionerne aftalt en fast procedure, hvor der henvises eller tages kontakt til virksomhedens "naturlige" region, hvis det tjener virksomheden bedst. Målet er at sikre alle virksomheder en optimal og ensartet service, uanset hvor virksomheden henvender sig. Det afgørende er, at man i praksis ser arbejdsmarkedet som ét hele - og ikke begrænset af eksisterende kommunale eller regionale "grænser".

De tre AF-regioner i hovedstadsområdet har en forskellig erhvervsstruktur og en forskellighed i arbejdsstyrkens sammensætning bl.a. med hensyn til uddannelsesbaggrund.

I praksis udgør hovedstadsområdet et sammenhængende formidlingsområde inden for en række delarbejdsmarkeder. Det gælder bl.a. inden for funktionærområdet, hvilket afspejler sig i den store gruppe af indpendlere fra Frederiksborg og Roskilde amter til Storkøbenhavn af især den bedreuddannede del af arbejdsstyrken. Endvidere foregår der også en pendling ud af hovedstadsområdet f.eks. til Storstrøms og Vestsjællands amter.

På en række andre delarbejdsmarkeder i hovedstadsområdet, er der tale om mere regionale/lokale arbejdsmarkeder, hvor formidlingen af arbejdskraft for det meste baserer sig på lokal/regional arbejdskraft, som følge af

lokalområdets infrastruktur og den lokale arbejdskrafts uddannelsesmæssige baggrund.

Hovedstadsområdet udgør således et sammenhængende arbejdsformidlingsområde. Konkret er der imidlertid en arbejdsdeling mellem AF-enhederne, der varetager AF's regionale opgaver. Tværregionale opgaver løses i et samarbejde regionerne imellem. Ud fra erkendelsen af, at der er tale om ét arbejdsmarked, er der således en lang tradition for udarbejdelse af fælles analyser og prognoser og for tæt informationsudveksling og koordinering af aktiviteterne. For AF i Roskilde amt er der et tilsvarende samarbejde med de to tilstødende regioner Vestsjællands og Storstrøms amter.

De tre regioner har også gennem flere år har samarbejdet om at eksponere ledige stillinger i TV-Lorry. Regionalt har hver region for sig herved mulighed for at synliggøre egne ledige jobs til stort set alle arbejdssøgende i hovedstadsområdet.

4.3. Arbejdsdelingen mellem kommunerne og Arbejdsformidlingen i indsatsen for ledige

Reglerne for samarbejdet mellem kommuner og AF er indeholdt i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik, bekendtgørelse om en aktiv arbejdsmarkedsindsats og i vejledning vedrørende samarbejdet og koordinationen mellem Arbejdsformidlingen og (amts)kommunerne.

I hvert amt er der af arbejdsministeren nedsat et arbejdsmarkedsråd, der skal varetage opgaverne i forbindelse med styringen af arbejdsmarkedsindsatsen i amtet. Parterne på arbejdsmarkedet, kommunerne og amtskommunen er repræsenteret i rådet. Arbejdsmarkedsrådet har den koordinerende rolle på det regionale arbejdsmarked, og rådet skal vurdere koordinerings- og samarbejdsbehov mellem AF og kommunerne.

Der er mulighed for at koordinere og samarbejde omkring arbejdsmarkedsindsatsen på følgende områder:

- * Formidling
- * Det virksomhedsopsøgende arbejde
- * De arbejdsmarkedspolitiske redskaber
- * Handlingsplaner
- * Jobtræning/individuelle jobtræningsforløb

- * Uddannelse
- * Etableringsydelse
- * Udvikling og forsøg

AF har som udgangspunkt ansvaret for formidling af arbejde til både dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere, men kommunerne kan overtage opgaven med formidling af arbejde til kontanthjælpsmodtagere, som er fuldt arbejdsdygtige. Med formidlingsopgaven følger ansvaret for indberetning til CRAM-statistikken.

Kommunerne har i øvrigt formidlingsopgaven for betinget erhvervsdygtige, så som revalidender og personer, der tilhører andre udsatte grupper af ledige, herunder personer med fysisk/psykisk handicap eller særlige sociale problemer.

Hvis betingede arbejdsdygtige - ud over registrering ved bopælskommunen - også henvender sig til AF med ønske om bistand, registrerer AF de pågældendes kvalifikationer med henblik på eventuel udsøgning til arbejde.

AF og kommunerne har mulighed for at koordinere indsatsen og fastlægge samarbejdsrelationer. Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik stiller endvidere de samme arbejdsmarkedspolitiske redskaber til rådighed for AF og for kommunerne. AF har ansvaret for at tilvejebringe tilbud til alle ledige, bortset fra kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister samt personer med fysisk/psykisk handicap eller særlige sociale problemer.

AF og kommunen kan vælge selv at gennemføre de tilbud, de har ansvaret for at tilvejebringe, men de kan også helt eller delvist overlade gennemførelsen til andre, eventuelt mod betaling, men kan ikke herved fraskrive sig ansvaret for tilvejebringelsen af tilbud.

Det kan være hensigtsmæssigt, at udveksle erfaringer og ideer omkring handlingsplaner, der lægges af henholdsvis AF og kommunerne, ligesom der kan være behov for at etablere fælles uddannelse for vejledere i de to systemer. I de tilfælde, hvor en ledig overgår fra dagpengesystemet til bistandsloven eller omvendt, er der et særligt informationsbehov for at skabe sammenhæng i indsatsen.

AF's muligheder for at fastlægge en realistisk handlingsplan nødvendiggør endvidere, at AF fra kommunerne får en beskrivelse af jobtræningspladsernes indhold, d.v.s. jobfunktion, arbejdstider m.v.

Kommunerne og de statslige myndigheder har pligt til at fremskaffe og give AF oplysninger om en given kvote jobtræningspladser til ledige dagpenge-modtagere inden for eget forvaltningsområde eller i anden offentlig eller offentligt støttet institution. AF og kommunen kan indgå aftale om en hensigtsmæssig arbejdsdeling med hensyn til visitation af ledige dagpenge-modtagere til jobtræningspladser. En eventuel aftale om en arbejdsdeling ændrer dog ikke på det forhold, at AF har ansvaret for visitationen.

Inden for overordnede rammer fastlagt af arbejdsmarkedsrådet fastlægger AF og kommunerne endvidere indholdet i jobtræningspladserne. AF har fra kommunerne brug for en nærmere beskrivelse af de enkelte tilbud, herunder en angivelse af det faglige indhold og eventuelle kvalifikationskrav, og kommunerne har brug for at drøfte sammensætningen af den gruppe af ledige, der visiteres fra AF.

AF og kommunerne kan endvidere indgå i et samarbejde om indkøb og udnyttelse af uddannelsespladser. Der kan regionalt aftales en fælles prispolitik over for uddannelsesinstitutionerne.

Derudover har AF og kommunerne mulighed for at samarbejde om vejlednings- og informationsindsatsen over for ledige, der ønsker at starte selvstændig virksomhed. Endelig kan det i arbejdsmarkedsrådet aftales at gennemføre forsøgs- og udviklingsaktiviteter i regionen, f.eks. konkrete forsøg med særligt tilrettelagte uddannelsesprogrammer eller andre særligt tilrettelagte eller kombinerede forløb.

4.4. Omfanget og betydningen af henholdsvis den statslige arbejdsformidling og den kommunale arbejdsformidling

1. juli 1990 blev AF-systemets formidlingsmonopol brudt ved liberaliseringen af formidlingsområdet. Enhver enkeltperson, organisation eller virksomhed kan i dag etablere sig som formidler af ordinært arbejde.

På trods af dette har AF, og herunder de 3 regioner i hovedstadsområdet, formået at fastholde sin position på formidlingsområdet efter liberaliseringen. AF's formidlingsaktiviteter fik i forbindelse med den såkaldte produktpakke et nyt design med en klarere opdeling mellem forskellige formidlingsaktiviteter og den grad af service, der følger med. Ikke mindst skabelsen af den åbne formidling har givet mulighed for, at AF kan nå en

breder kred af potentielle jobsøgere end tidligere, hvilket har tiltrukket nye virksomheder som kunder.

De tre AF-regioner i hovedstadsområdet har en tæt kontakt til hovedstadsområdets virksomheder. Det viser sig bl.a. gennem omfanget af regionernes virksomhedsbesøg og antallet af ordrer anmeldt til AF. Tilsammen aflagde de tre regioner i 1994 11.689 virksomhedsbesøg i hovedstadsområdet, hvilket svarer til at ca. 10 pct. af områdets virksomheder blev besøgt af AF.

Samtidig modtog de 3 regioner i 1994 tilsammen knapt 40.000 ordrer på arbejdskraft, hvilket i forhold til året før var en ordrerfremgang på ca. 30 pct. Alle tre regioner kan for første kvartal 1995 melde om en fortsat stor tilgang i antallet af ordrer, der er ca. 30 pct. højere end første kvartal 1994.

Den kommunale formidlingsindsats har Arbejdsmarkedsstyrelsen kun en meget begrænset viden om. Kommunerne har som tidligere nævnt efter aftale med AF mulighed for at overtage formidlingsopgaven for alle fuldt erhvervsdygtige kontanthjælpsmodtagere. Der eksisterer ikke nogen opgørelse over kommunernes formidling af ordinært arbejde til kontanthjælpsmodtagere, men det er Arbejdsmarkedsstyrelsens indtryk, at mange kommuner formidler job, men i beskedent omfang. Kommunerne er i modsætning til AF ikke forpligtede til at opgøre deres formidlinger statistisk. Det er derfor ikke muligt at udtale sig om kommunernes formidlingsandel.

En barriere ved den kommunale jobformidling er, at den som udgangspunkt kun kan ske inden for kommunegrænserne. I relation til en effektiv formidling og arbejdskraftens mobilitet er kommunegrænserne imidlertid ikke relevante afgrænsninger.

Derfor har de fleste kommuner valgt at samarbejde med AF om formidlingsopgaven. Det er kun i Frederiksborg amt, at der er eksempler på, at kommuner har overtaget formidlingsansvaret for kontanthjælpsmodtagerne, mens én kommune har formidlingsansvaret for de unge. De øvrige kommuner i hovedstadsområdet har ikke ønsket at overtage denne opgave.

4.5. Arbejdsløshedskassernes struktur og virksomhed m.v. i hovedstadsområdet

Arbejdsløshedskasserne (a-kasserne) er (private) foreninger for enten lønmodtagere eller selvstændige erhvervsdrivende, der alene har til formål at sikre medlemmerne økonomisk bistand i tilfælde af ledighed. For at have ret til forskud eller refusion fra staten skal kassen have en statsanerkendelse, som gives af arbejdsministeren.

Der er for pr. 1. januar 1996 38 a-kasser, heraf er 36 arbejdsløshedskasser for lønmodtagere og 2 for selvstændige erhvervsdrivende. 35 a-kasser for lønmodtagere optager medlemmer, der arbejder inden for et eller flere bestemte fag, mens 1 lønmodtagerkasse er anerkendt som tværfaglig. De 2 kasser for selvstændige erhvervsdrivende er ligeledes tværfaglige.

A-kassernes organisatoriske struktur er fastsat i kassens vedtægt, og varierer fra kasse til kasse afhængig af det faglige område, som kassen dækker, kassens historiske udvikling m.v.

Kassernes organisation med hensyn til lokalkontorer i hovedstadsområdet og kontorenes betjening af medlemmerne varierer fra kasse til kasse. Der foreligger ikke nogen generel sammenlignende undersøgelse af forholdene.

Typisk har a-kasserne dog mindst et kontor - eventuelt hovedkontoret eller en lokalafdeling - beliggende i Københavnsområdet. Strukturen varierer: Fra lokalkontorer, der udfører alle funktioner i forbindelse med den direkte medlemsbetjening, til den centralt styrede a-kasse uden lokalkontorer, hvor al medlemsbetjening foregår fra hovedkontoret. A-kasser med mange lokalkontorer vil i højere grad have mange personlige henvendelser, mens kommunikationen i a-kasser uden lokalkontorer ofte foregår telefonisk eller skriftligt.

Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring har - da der i øjeblikket ikke eksisterer materiale, der kan belyse antallet af henvendelser til kasserne - bedt et antal kasser foretage en optælling af såvel telefoniske, personlige som skriftlige henvendelser en "almindelig" dag til en afdeling/regionskontor i Københavnsområdet. Samtidig har man bedt om oplysninger om antallet af medlemmer, afdelingen betjener og antallet af ansatte.

Spørgeskemaet blev sendt til 5 a-kasser, men 2 kasser var ikke i stand til at foretage undersøgelsen med så kort varsel. Den ene kasse har dog oplyst, at kassen i september/oktober 1994 på spidsbelastningstidspunkter på Københavnskontoret havde 200 telefoniske henvendelser i timen, og at henvendelserne betjenes af 41 medarbejdere.

Nærværende undersøgelse er foretaget på en af kassen valgt dag i uge 26/1995, dog ikke fredag. Ugen var ikke en uge med indlevering af dagpengekort.

Undersøgelsen viser en henvendelsesbelastning pr. medarbejder pr. dag gående fra 19,7 til 24,9 henvendelser. Det betyder at gennemsnittet af henvendelser pr. medarbejder er 22,82 pr. dag, jf. tabel 4.5.1.

Tabel 4.5.1. Stikprøveundersøgelse af belastningen af tre afdelinger i hovedstadsområdet

	BUPL, s a-kasse	Grafisk a-kasse	Funktio- nærernes a-kasse
Medl. i hele a-kassen	43.005	23.502	29.318
Medl. kontoret betjener	3.209	9.200	22.000
Ansatte på kontoret	3,3	21	22
Antal medl. pr. ansat	972,4	438,1	1.000,0
Kontorets opgaver	Alle*	Alle	Alle
Henvendelser:			
-Telefoniske	39	250	331
-Personlige	7	130	119
-Skriftlige	19	87	98
I alt	65	467	548
Henvendelser pr. ansat:			
-Telefoniske	11,8	11,9	15,0
-Personlige	2,1	6,2	5,4
-Skriftlige	5,8	4,1	4,5
I alt	19,7	22,2	24,9

*Bortset fra optagelse, kontingent, overflytning, udmeldelse, efterløn og kursusgodtgørelse.

Opgaver

A-kasserne har ifølge § 65 i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. pligt til at vejlede medlemmet om de rettigheder og pligter, der følger af arbejdsløshedsforsikringsloven og af arbejdsmarkedslovgivningen i øvrigt. Endvidere skal kassen ved ledighedens indtræden informere medlemmet om betydningen af at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Der er fastsat regler herom i Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikrings bekendtgørelse nr. 190 af 23. marts 1995 om arbejdsløshedskassernes vejledningspligt. Endelig skal a-kasserne beregne og udbetale dagpenge og andre ydelser efter lov om arbejdsløshedsforsikring m.fl.

Hertil kommer, at der i de enkelte regelsæt i forbindelse med blandt andet oplysning om rettigheder, rettigheders ophør, ansøgningsfrister m.v. er pålagt kasserne en specifik pligt til at vejlede det enkelte medlem. F.eks. kan nævnes, at a-kasserne har pligt til skriftligt at informere de medlemmer, der efter reglerne har optjent ret til feriedagpenge, herom.

Parallelformidling

Ifølge bekendtgørelsen om en aktiv arbejdsmarkedsindsats kan a-kasserne formidle arbejde til egne ledige medlemmer.

Antallet af a-kasser, der selv udfører arbejdsformidlingsvirksomhed over for egne medlemmer, kan på grundlag af en netop afsluttet undersøgelse opgøres til 10. Heraf udfører 9 a-kasser i større eller mindre målestok egentlig parallelformidling, mens 1 kasse foretager al formidling. Det drejer sig om følgende a-kasser:

- * Restaurations- og Bryggeriarbejdernes Arbejdsløshedskasse (én afdeling - Gastronomisk afdeling i København - udfører parallelformidling).
- * Specialarbejdernes Arbejdsløshedskasse (ca. 50 afdelinger udfører parallelformidling).
- * Metalarbejdernes Arbejdsløshedskasse (37 afdelinger udfører parallelformidling).
- * De Kvindelige Arbejderes Arbejdsløshedskasse (én afdeling - Odense afdeling - udfører parallelanvisning).
- * Beklædnings- og Textilarbejdernes Arbejdsløshedskasse.
- * Handels- og Kontorfunktionærernes Arbejdsløshedskasse (6 afdelinger udfører parallelformidling).
- * Funktionærernes og Servicefagenes Arbejdsløshedskasse (kun inden for et enkelt område og primært i forbindelse med sygdoms- og ferieafsløsning og kun ganske få på årsbasis).
- * Maritim Arbejdsløshedskasse (én afdeling udfører parallelanvisning).
- * Civiløkonomernes Arbejdsløshedskasse.

- * Danske Sygeplejerskers Arbejdsløshedskasse (efter særlig dispensation varetager kassen selv hele arbejdsformidlingsrollen i forhold til medlemmerne).

Besvarelsene viser, at det samlede antal formidlinger, som blev foretaget af a-kasserne i november 1994 - med en høj grad af usikkerhed - kan opgøres til ca. 500. Kassernes parallellanvisning har derfor - bortset fra Danske Sygeplejerskers Arbejdsløshedskasses anvisning - kun et ringe omfang.

4.6. Arbejdsmarkedsuddannelserne

Arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) består af en række forskellige uddannelses typer. Målgruppen er primært specialarbejdere, erhvervsuddannede, teknikere og andre grupper, der kan sidestilles hermed, samt videregående teknikere. Der er kort beskrevet tale om følgende uddannelser som, medmindre andet er anført, finansieres via finansloven.

- * Kompetencegivende uddannelser, som er kernen i AMU, og som hovedsagelig er rettet mod personer, der er i beskæftigelse.
- * Erhvervsintroducerende uddannelse (EI) for ledige.
- * Særlige kurser for ledige, herunder
 - * Uddannelse af flygtninge.
 - * Længerevarende arbejdsmarkedsuddannelser (LAMU) er et uddannelses tilbud til ledige over 18 år, hvor kompetencegivende uddannelse kombineres med EI-uddannelse.
 - * Et-årig arbejdsmarkedsuddannelse for voksne ledige er en kompetencegivende uddannelse, der kombinerer teknisk faglig undervisning med almene fag.
- * Virksomhedstilpassede kurser (VTP), som er delvis virksomhedsfinansierede kurser tilpasset de ansattes og virksomhedens specifikke uddannelsesbehov.
- * Indtægtsdækket virksomhed (IDV) er fuldt virksomhedsfinansierede kurser for virksomheder med særlige behov.

Uddannelserne afvikles især på AMU-centre og erhvervsskoler. Flere skoler er landsdækkende, d.v.s. at dele af brugergruppen kan være bosat uden for hovedstadsområdet, ligesom personer, som er bosat i hovedstadsområdet, kan komme på kursus på et center uden for hovedstadsområdet.

Der er følgende AMU-centre i hovedstadsområdet:

- * AMU-Center København med flere afdelinger i Københavnsområdet og én afdeling på Bornholm,
- * AMU-Center Frederiksborg amt med afdelinger i Hillerød, Frederikssund og Helsingør,
- * AMU-Center Dragør (Træningsskolen for unge med særlige problemer) - med 2 afdelinger uden for hovedstadsområdet og
- * Landtransportskolen.

Omfanget af AMU's indsats i hovedstadsområdet (eksklusiv Træningsskolen i Dragør) i 1994 fremgår af tabel 4.6.1.

Tabel 4.6.1. AMU-indsatsen i Hovedstadsregionen i 1994.
Antal gennemførte elevuger i 1994 fordelt på uddannelsesinstitutionstyper og uddannelsesprogrammer.
(baseret på foreløbige tal fra AMU-statistikken og indberetninger af foreløbige aktivitetstal fra efteruddannelsesudvalgene)

	kompetence- givende udd.	Erhvervs- intro- ducerende udd.	Udd. af flygt- ninge	Længere- varende AMU-udd.	Ét-årig AMU-udd. for voksne ledige	Indtægts- dækket virk- somhed***)
AMU-center Frederiksborg Amt	6.743	2.429	970	356	0	2.600
AMU-center København*)	27.961	5.306	3.520	660	872	9.843
Landtransportskolen, Hvidovre**)	8.777	0	0	152	0	2.210
Tekniske skoler i hovedstadsregionen	22.891	0	0	0	0	0
Handelsskoler i hovedstadsregionen	12.857	0	0	0	0	0
Andre uddannelsesinstitutioner i hovedstadsregionen, der afvikler AMU-uddannelser	1.563	0	0	0	0	0
Elevuger i alt	80.792	7.735	4.490	1.168	872	14.653

*)Inklusiv centrets aktivitet på Bornholm.

**) Skolen er landsdækkende.

***)Indtægtsdækket virksomhed inkluderer salg af kurser til AF, regionale arbejds-
markedsråd og til kommuner og amtskommuner.

AMU tilrettelægges i et system, som i høj grad er præget af partsstyring, hvor arbejdsgiver- og lønmodtagersiden har kompetence til at godkende uddannelsernes indhold, og til at planlægge og budgettere ressourcer til uddannelser inden for de på finansloven fastsatte rammer og inden for de rammer, der er udstukket i lov om arbejdsmarkedsuddannelser. En række

efteruddannelsesudvalg indgår på grundlag af bevillingsrammerne kontrakter med skolerne om, hvilken uddannelsesaktivitet, der skal udbydes på de enkelte skoler.

4.7. Samspillet mellem AMU-centrene og andre uddannelsesinstitutioner

Lokalt tilstræbes et samarbejde mellem erhvervsskoler, AMU-centre, VUC m.fl. med henblik på koordinering af vejledningsindsatsen og kursusudbudet.

Pr. 1. januar 1994 er der gennemført en samordning af AMU-centrenes og erhvervsskolernes uddannelsesindsats under AMU, bl.a. i form af

- * en samordnet central styring af uddannelsesindsatsen,
- * en samordning af økonomistyringssystemerne i de 2 uddannelsessektorer,
- * udbud af AMU-kurser på lige fod og til samme takst og
- * øget samarbejde om pædagogisk grunduddannelse og efteruddannelse af lærere.

Gennem en længere periode er der sket en udbygning af samarbejdet mellem AMU-systemet og Voksen Uddannelses Centrene (VUC) om uddannelsesforløb med en kombination af uddannelseselementer fra almen voksenuddannelse og arbejdsmarkedsuddannelserne. På nogle AMU-centre er der oprettet VUC-afdelinger og -værksteder, hvor kursisterne før eller under kurser kan søge støtteundervisning i f.eks. dansk og matematik. Opbygning af voksenuddannelser bygger ligeledes i nogle tilfælde på samarbejde mellem AMU-centre og VUC. Dette samarbejde har høj prioritet, og der arbejdes på en permanentgørelse af samarbejdet.

I Frederiksborg amt er der ifølge AMU-centret i Frederiksborg amt et samarbejde i gang med erhvervsskolerne og VUC på følgende områder:

- * Beskrivelse af uddannelsesbehov i amtet.
- * Udarbejdelse af fælles kursuskatalog.
- * Koordination af vejledningsindsatsen.
- * Gensidig erfaringsudveksling på det voksenpædagogiske område.

- * Udarbejdelse af fælles brochure til amtets erhvervsliv om strategisk udvikling af medarbejdere.
- * Etablering af tværgående uddannelsesprojekter.
- * Udlån af undervisere på tværs af skolerne og
- * Etablering af fælles uddannelsesforløb, der finansieres af voksenuddannelsespuljen.

AMU-centret vurderer, at samarbejdet hovedsagelig er udviklet på uformelt medarbejderniveau, mens samarbejde på bestyrelses- og ledelsesniveau først er ved at tage form.

I Københavnsområdet samarbejder AMU-centret med erhvervsskolerne og VUC om følgende opgaver:

- * Der er afviklet 120 projekter i samarbejde med VUC (- der er VUC-afdelinger eller konsulenter på alle AMU-centres Københavnsafdelinger).
- * Fælles vejledningsindsats, f.eks. er der oprettet fælles konsulentkorps, der kan vejlede virksomhederne om alle typer uddannelser.
- * Etablering af tværsektorielle forløb for ledige eller beskæftigede.
- * Industrierbejderuddannelsen.
- * Struktøruddannelsen.
- * Multifleksuddannelsen.
- * Uddannelse af ansatte inden for Hovedstadens Sygehusfællesskab.
- * Samarbejde om strategisk udvikling af medarbejdere.

Centret vurderer, at samarbejdet fungerer bedst om konkrete projekter, mens det er sværere at formalisere samarbejdet. Endvidere at der er så mange potentielle samarbejdspartnere i Københavnsområdet, at et fælles samarbejdsforum med alle uddannelsesinstitutioner er uhensigtsmæssigt, da det vil være meget tidskrævende, og udbyttet ikke vil stå i forhold til udbyttet af samarbejdet.

Landtransportskolen oplyser, at centret på erhvervsuddannelsesområdet deltager i et bredt skolesamarbejde. Konkret samarbejdes der med erhvervsskolerne om

- * censorbemanding,
- * redderuddannelsen,
- * koordinering og drøftelse af uddannelsernes indhold og
- * voksenerhvervsuddannelser.

4.8. Arbejdstilsynets organisatoriske struktur i hovedstadsområdet

Arbejdstilsynet består af et direktorat, et arbejdsmiljøinstitut og 14 tilsynskredse. Tilsynskredsene følger opdelingen i amter med undtagelse af Bornholm, som dækkes af kredsen i Roskilde. Dertil kommer København og Frederiksberg Kommuner, som er dækket af én tilsynskreds.

Hovedstadsområdet er opdelt i arbejdstilsynskredsene: Kreds Københavns og Frederiksberg Kommuner, Kreds Københavns amt, Kreds Frederiksborg amt og Kreds Roskilde amt.

Hver kreds er en selvstændig enhed, der ledes af en kredschef, og har et tværfagligt sammensat personale bestående af bl.a. ingeniører, inspektører, maskin- og byggekonsulenter, jurister, terapeuter, psykologer og administrativt personale.

Tilsynskredsene kontrollerer virksomhedernes arbejdsmiljø, giver påbud og vejledninger i løsning af arbejdsmiljøproblemer samt afgør indstilling om rejsning af retlig tiltale. Tilsynskredsene har således den direkte kontakt til de regionale arbejdsmarkeder, herunder til myndigheder og organisationer, og varetager informationsopgaver i lokalområdet.

5. Boligministeriet

5.1. Beskrivelse af de opgaver, som amtskommunerne løser på Boligministeriets område

Byfornyelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 820 af 15. september 1994, er decentraliseret, og ansvaret for opgaver vedrørende planlægning og gennem-

førelse af byfornyelses- og boligforbedringsarbejder ligger hos primærkommunerne, jf. lovens § 1.

Der varetages alene amtskommunale opgaver vedrørende byfornyelsesnævnene efter lovens kap. IX. Efter lovens § 77 nedsættes der i hver amtskommune samt i Københavns og Frederiksberg kommuner et eller flere byfornyelsesnævn.

Byfornyelsesnævnene har til opgave at træffe afgørelse i klagesager i en række tilfælde, hvor det i byfornyelsesloven er foreskrevet, at beslutninger, som en kommunalbestyrelse træffer i henhold til lovens bestemmelser, kan indbringes for byfornyelsesnævnet.

2 bygningskyndige medlemmer og medlemmer med brandmæssig og bolig-hygienisk sagkundskab beskikkes af amtsrådet, i Københavns og Frederiksberg kommune af Borgerrepræsentationen/kommunalbestyrelsen. Dette gælder ligeledes for medlemmer, der skal være grundejer, privat andelshaver, boliglejer og erhvervslejer.

Byfornyelsesnævnene i Københavns og Frederiksberg Kommuner har i perioden 1990 til august 1994 behandlet henholdsvis 62 og 12 sager. I Københavns amt var antallet af sager i samme periode 8.

Lov om boligbyggeri

Der er ikke nogen egentlige amtskommunale opgaver indenfor det støttede byggeris område. Amtskommunen kan dog gå ind på opgaver i forhold til etablering af kollektive bofællesskaber for særlige grupper, jf. lovens kapitel 12 a (Lovbekendtgørelse nr. 484 af 7. juni 1994).

Amtskommunen kan desuden leje almennyttige boliger med henblik på videreudlejning til særlige kollektive bofællesskaber, jf. lovens § 14, stk. 9.

Der kendes ingen eksempler på, at amtskommunerne har anvendt de ovennævnte ordninger.

Herudover kan kommunen eller amtskommunen, jf. lovens § 76 a, hvert år yde et tilskud til ungdomsboliger, svarende til størrelsen af den kommunale og amtskommunale grundskyld, som ungdomsboligerne/kollegiet betaler. Halvdelen af de tilskud, som kommunalbestyrelserne i hovedstadsområdet yder hertil, fordeles efter reglerne om fordeling af boligstøtte i lov om individuel boligstøtte.

Endelig har boligministeren og socialministeren fremsat lovforslag den 24. maj 1995 (forslag om plejeboliger m.v.), hvoraf det bl.a. indgår, at amtskommunerne, ud over de i dag berettigede byg- og driftsherrer (d.v.s. kommuner, almennyttige boligselskaber, selvejende institutioner og pensionskasser), får mulighed for at etablere og drive nybyggede ældreboliger efter ældreboligloven for så vidt angår boliger for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap.

Lov om leje m.v.

Den 1. juli 1995 er der indført en forsøgsordning for husordensovertrædelser i Københavns og Århus amter, jf. L 361 af 14. juni 1995. Forsøgsordningen skal foreløbig gælde i 3 år i Københavns og Århus amter.

Ordningen indebærer bl.a., at der er nedsat et boligklagenævn i Københavns amt og Århus amt for at sikre en smidigere og hurtigere behandling af klagesagerne end under boligretterne.

Nævnet kommer til at bestå af en formand og 4 medlemmer. Statsamtmanden er formand, og 2 medlemmer beskikkes efter indstilling fra henholdsvis større grundejerforeninger og større lejerforeninger i det enkelte amt. Endvidere beskikkes et medlem efter indstilling fra kommuneforeningen i amtet.

5.2. Beskrivelse af de opgaver på Boligministeriets område, som primærkommunerne i hovedstadsområdet rent faktisk samarbejder om at løse

Efter lov om individuel boligstøtte, jf. lovbekendtgørelse nr. 725 af 4. august 1994, ydes boligsikring til boligudgifter for ikke-pensionister i lejeboliger og boligydelse til boligudgifter for pensionister i såvel leje- som andels- og ejerboliger. Der ydes desuden lån til indskud i almennyttigt boligbyggeri, samt til visse grupper af flygtninge i privat boligbyggeri.

Primærkommunen modtager ansøgning om individuel boligstøtte og træffer afgørelse herom. I nogle kommuner er administrationen delt op på henholdsvis boligafdelingen (boligsikring, beboerindskudslån) og pensionsafdelingen (boligyldelse til pensionister).

Udgifterne til individuel boligstøtte afholdes af primærkommunerne. Staten refunderer kommunernes udgifter i forskelligt omfang, jf. boligstøttelovens § 75, stk. 1 - 4.

I hovedstadsområdet foretages der herudover en mellemkommunal udligning af de kommunale nettoudgifter til boligstøtte, således at kommunernes udgifter til boligstøtte udlignes i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag.

Ordningen blev oprindeligt indført samtidig med boligsikringens indførelse i 1967, idet der dog tidligere havde været en lignende hovedstadsordning for de kommunale udgifter til huslejetilskud.

Udover boligstøtte omfatter denne hovedstadsudligning bl.a. visse dele af hovedstadskommunernes udgifter til ydelsesstøtte efter lov om boligbyggeri samt kommunale udgifter til byfornyelse. Ordningen er nærmere beskrevet i bilag b.

Boligstøtteudligningen har til og med 1995 været fastsat via boligministeriets lovgivning, men indgår fra og med 1996 som del af det generelle udligningssystem (lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner).

For alle kommuner er der efter § 76 adgang til at aftale, at opholdskommunen får refunderet sin nettoudgift til boligstøtte af en tidligere opholdskommune. Dette gælder i de tilfælde, hvor en ældre eller handicappet person anvises til en ældrebolig i medfør af ældreboligloven eller af kommunalbestyrelsen anvises til en ældre- eller handicapegnet bolig eller et kollektivt bofællesskab.

Ved L 32 om ændring af lov om boliger for ældre og personer med handicap, lov om individuel boligstøtte, lov om leje og lov om boligbyggeri (fremsat d. 11. oktober 1995 af boligministeren) er denne ordning foreslået suppleret med en pligt til mellemkommunal refusion af en opholdskommunes nettoudgifter til boligstøtte i tilfælde, hvor en ældre eller en person med handicap - begrundet i ganske særlige forhold - har en ret til efter ældreboligloven at få anvist en ældreegnet bolig på tværs af kommunegrænser.

En tilsvarende ordning foreslås, hvor en bolig med amtskommunal anvisningsret anvises til en person fra en anden amtskommune, og hvor en person, der efter bistandsloven har ret til at blive optaget på venteliste til en bolig i en anden kommune, får anvist en bolig i et kollektivt bofællesskab og opfylder betingelserne for at modtage boligstøtte efter de særlige regler om boligstøtte til deltagere i bofællesskaber.

I tabel 5.2.1. er vist boligstøttens fordeling i hovedstadsområdet fordelt på boligsikring og boligydelse.

Tabel 5.2.1. Boligstøttens fordeling i hovedstadsområdet i december 1994

Boligsikring

	Antal modtagere	Modtagere pr. 1000 husstande	Gns. støtte pr. modtager (kr.)	Udbetalt I alt (1.000 kr.)
Hele landet	181.711	78	879	159.781
Københavns Kommune	24.774	93	849	19.501
Frederiksberg Kommune	3.152	64	727	2.030
Københavns Amt	23.709	87	1.004	23.691
Frederiksborg Amt	10.741	77	1.105	11.792
Roskilde Amt	7.377	81	1.085	7.957

Boligyldelse

	Antal modtagere	Modtagere pr. 1000 husstande	Gns. støtte pr. modtager (kr.)	Udbetalt I alt (1.000 kr.)
Hele landet	325.007	140	1.448	483.511
Københavns Kommune	54.435	205	1.332	57.4101)
Frederiksberg Kommune	8.882	181	1.254	8.8991)
Københavns Amt	39.459	144	1.485	52.7411)
Frederiksborg Amt	16.112	116	1.601	22.5041)
Roskilde Amt	9.845	108	1.650	14.3131)

1) Boligyldelse (almindelige lejligheder)

Kilde: Danmarks statistik: Statistisk Service 1995:3, boligtælling pr. 1. januar 1995

Tabel 5.2.1. viser, at der i dele af hovedstadsregionen er et forholdsmæssigt stort antal boligsikringsmodtagere, idet antallet af sikringsmodtagere pr. 1.000 husstande i Københavns Kommune og i Københavns og Roskilde amter ligger over landsgennemsnittet. I Københavns, Frederiksborg, og Roskilde amter er det gennemsnitlige beløb, der udbetales i sikring pr. modtager en del højere end landsgennemsnittet. Den ovenfor beskrevne fordeling af boligsikring i hovedstadsområdet afspejler bolig- og beboersammensætningen, hvor visse dele af hovedstadsområdet er kendetegnet ved mange nye, og dermed dyre boliger samt en stor hyppighed af børnefamilier. Endvidere er det af betydning, at arbejdsløsheden er markant højere i Københavns Kommune med en ledighedsprocent på 16,6 pct. i

modsætning til landsgennemsnittet på 11,5 pct. (februar 1995, jf. Orientering fra Københavns Kommunes statistiske kontor, juni 1995).

Hvad angår boligydelse er der et forholdsvis stort antal modtagere pr. 1.000 husstande i Frederiksberg og Københavns Kommuner. De beløb, som bliver udbetalt pr. modtager i disse kommuner, ligger imidlertid under landsgennemsnittet. Disse omstændigheder må igen tages som et udtryk for, at der i dele af hovedstaden generelt er mange små og gamle boliger samt at der endvidere bor mange ældre mennesker i disse områder. Modsat er der forholdsvis få ydelsesmodtagere pr. 1.000 husstande i Frederiksborg og Roskilde amter, men med et større udbetalt beløb pr. modtager i forhold til resten af hovedstaden og landet. Igen er dette en afspejling af et forholdsmæssigt stort antal nye og relativt dyre boliger i disse amter.

5.3. Beskrivelse af opgaver på Boligministeriets område, der i hovedstadsområdet løses af staten eller private organisationer

I følge byggelovens § 23 (lovbekendtgørelse nr. 805 af 9. oktober 1995) kan afgørelser i byggelovsager fra København og Frederiksberg Kommuner påklages til boligministeren, d.v.s. Bygge- og Boligstyrelsen. I den øvrige del af landet er det statsamtet, der er klagemyndighed.

5.4. Beskrivelse af særlige hovedstadsforhold i forbindelse med opgaveløsningen på Boligministeriets område

I det følgende er der redegjort for faktorer, der påvirker udviklingen i bolig- og beboersammensætningen i hovedstadsområdet. Det følger selvfølgelig, at der kan opregnes en lang række komplekse faktorer af betydning for udviklingen i hovedstadsområdets bolig- og beboersammensætning såsom udbuddet af eksisterende boliger, den nuværende befolkningssammensætning og demografiske forhold, nybyggeriets omfang, den erhvervsmæssige udvikling, infrastrukturelle forhold, tilstedeværelsen af uddannelsesinstitutioner etc.

Der er derfor fokuseret på en beskrivelse af den nuværende bolig- og beboersammensætning, og mulighederne i boliglovgivningen for at påvirke denne. Det kan bemærkes, at planlægningen og vurderingen af behovet for nyt boligbyggeri, herunder ældre- og ungdomsboliger samt byfornyelse, er helt overladt til kommunerne.

Der er fra forskellig side peget på, at fordelingen af boligtyper i hovedstadsområdet er skæv. Den skæve boligfordeling giver sig bl.a. udslag i, at Københavns og Frederiksberg Kommuner relativt set har forholdsvis få ejerboliger sammenlignet med resten af hovedstadsområdet og landet som

helhed. Antallet af almennyttige boliger er også relativt lavt i de pågældende kommuner, hvilket skyldes, at Københavns og Frederiksberg Kommuner var udbyggede før det almennyttige byggeri for alvor slog igennem efter 2. Verdenskrig. Til gengæld har Københavns og Frederiksberg Kommuner et relativt stort antal private andelsboliger og et meget stort antal private udlejningsejendomme (ca. 45 pct. for begge kommuners vedkommende).

For de øvrige kommuner i hovedstadsområdet er der meget markante forskelle i kommunernes boligbestand varierende fra kommuner, der i meget stort omfang alene har ejerboliger (parcelhuse) til kommuner, hvor op til 70 pct. af boligbestanden består af almennyttige boliger.

Ejerboligsektoren - især for parcelhusenes vedkommende - er hovedsagelig domineret af parhusstande med børn, hvorimod der i de øvrige sektorer er overrepræsentation af enlige.

Disse forskelle i boligstrukturen betyder tilsvarende, at der er store forskelle i befolkningssammensætningen i de enkelte kommuner i hovedstadsområdet, hvilket bl.a. illustreres af tabel 5.4.1.

Tabel 5.4.1. Husstande, 1992 fordelt efter område						
	1 person	2 personer	3 personer	4 personer	5 personer og derover	I alt 100 pct. Total
København og Frederiksberg	54	30	9	5	2	316.470
Københavns amt	34	34	16	12	4	271.237
Frederiksborg amt	27	34	19	16	4	139.584
Roskilde amt	26	34	19	16	5	89.703
Vestsjællands amt	31	34	16	14	5	121.893
Hele landet	34	33	15	13	5	2.288.027

Karakteristisk for boligstrukturen i hovedstadsområdet er endvidere, at kommunerne må siges at indgå i et større samlet boligmarked, i den forstand, at mange af de enkelte kommuner ikke har en naturlig afgrænsning som bysamfund til nabokommunen, men indgår i en samlet bystruktur, der strækker sig ud fra det centrale København langs med de store kommunikationslinjer: motorvejsindfaldsvejene og S-togsnettet.

Det er ikke muligt at påvirke boligfordelingen - og herigennem beboersammensætningen - væsentligt via en tilvækst i boligmassen, hvilket skyldes hovedstadsområdets fortættede og i forvejen udbyggede karakter.

Kommunerne har dog forskellige redskaber til rådighed indenfor bolig- og byggelovgivningen, der på sigt kan påvirke beboersammensætningen. F.eks. kan nævnes mulighederne i lejelovgivningen og byfornyelsesloven for omdannelse af erhvervslejemål til boliger, lejelovgivningens, boligbyggerilovens og byfornyelseslovens regler vedrørende lejlighedssammenlægninger samt muligheden for oprettelsen af ejerlejligheder i bygninger, der er opført efter 1. juli 1966, jf. ejerlejlighedslovens § 10.

Københavns Kommune har i sit oplæg fra november 1994 om det boligpolitiske arbejde anført, at der skal skabes et mere varieret boligudbud af boliger for at give kommunen en mere alsidig befolkningssammensætning. Redskaberne er bl.a. etablering af attraktive boliger ved Havnen, på Holmen, i de historiske bydele, ved Øresund på Amager og senere i Ørestaden. Dertil kommer byfornyelse, moderniseringer, omdannelse af erhvervslejemål til boliger og etablering af attraktive taglejligheder, hvor det er muligt.

Herudover har kommunen peget på mulighederne for såkaldte kvartersløftprojekter i særlig belastede boligområder. Kvartersløftsstrategien indebærer en integration af boligmæssige, sociale, beskæftigelsesmæssige, byplanmæssige og økologiske løsninger på tværs af administrative sektorer. Lokale kræfter inddrages for at fremme en mere selv bærende udvikling. Den første aftale om et forsøgsprojekt med kvartersløft er indgået mellem Københavns Kommune, Socialministeriet og Boligministeriet og vedrører Nordvestkvarteret i København.

Endvidere kan den enkelte kommune påvirke beboersammensætningen ved hjælp af de kommunale anvisningsregler. Effekten er dog afhængig dels af kommunens boligsammensætning, dels af hvilke boligsøgende, der søger bolig i kommunen, herunder først og fremmest søgningen til de almennyttige boliger i kommunen via boligselskabernes ventelister.

Kommuner med mange store, nyere, almennyttige boligområder og kun en lille andel af ældre udlejningsboliger har vanskeligt ved at tilbyde boligsøgende et alternativ til en ansøgt bolig i almennyttige boligområder. Bl.a. Københavns Kommune har i det boligpolitiske oplæg, jf. ovenfor, peget på ændringer i de gældende regler vedrørende anvisning af boligsøgende til ledige almennyttige lejligheder for at modvirke koncentrationstendenser i visse boligområder af socialt udsatte befolkningsgrupper.

Endelig kan det bemærkes, at der som følge af det store antal uddannelsesinstitutioner i hovedstaden, hvert år ved studiestart viser sig et stort behov for ungdomsboliger. Der er imidlertid ikke enighed om, hvorvidt dette kan

betegnes som et egentligt problem, eller hvorvidt boligmanglen udelukkende er et akut og kortvarigt fænomen.

For så vidt angår sociale koncentrationsproblemer i hovedstadsområdet og den kommunale anvisningsret kan det oplyses, at det fremgår af Byudvalgets undersøgelse vedrørende boligområder med sociale problemer, at ca. halvdelen af de udpegede områder med boligsociale problemer er beliggende i hovedstadsområdet.

I Byudvalgets undersøgelse anføres arbejdsløsheds- og/eller lavindkomstproblemer som hyppigt forekommende sociale problemer i alle de udpegede boligområder, og ofte også familiemæssige problemer og misbrug. De større boligområder kendetegnes herudover ved, at det oftere er flere slags sociale problemer, der samtidigt er almindeligt forekommende. Problemer med kriminalitet, hærværk, vold, etniske og sproglige problemer samt sindslidelser optræder ligeledes hyppigere i disse områder.

Byudvalgets forslag rummer en række initiativer for at sætte en positiv udvikling i gang i de belastede boligområder. Et af forslagene relaterer sig til de særlige problemer i hovedstadsområdet, idet der stilles forslag om at etablere et regionalt nævn, hvortil kommunerne kan overlade en del af udnyttelsen af den kommunale anvisningsret med henblik på en fordeling af socialt truede boligsøgende i de almennyttige bebyggelser.

En arbejdsgruppe under Boligministeriet har behandlet forslaget. Arbejdsgruppen afgav i juni 1994 rapport. I rapporten anbefales det, at der etableres et regionalt nævn for hovedstadsområdet, som via formidling af alternative boligtilbud til socialt svagt stillede borgere, skal muliggøre en mere hensigtsmæssig og afbalanceret beboersammensætning.

Arbejdsgruppen pegede i den forbindelse på en model i to niveauer for anvisning af boligsøgende via nævnet. Heri indgår en opdeling af hovedstadsområdets kommuner i fraflytningskommuner, der kan anvise boligsøgende via det regionale nævn, og tilflytningskommuner, der skal modtage de boligsøgende. Der kunne imidlertid ikke skabes enighed i arbejdsgruppen om, hvorvidt det regionale nævn skal etableres som en frivillig ordning eller via en obligatorisk (lovmæssig) ordning. Der kunne heller ikke opnås enighed om, hvorvidt det regionale nævn skal foretage en konkret anvisning af boligsøgende eller alene have en formidlende opgave i forbindelse med fordelingen af boligsøgende mellem fraflytnings- og tilflytningskommuner. Resultatet blev herefter, at arbejdsgruppens rapport indgår i Hovedstadskommissionens arbejde.

I 2. etape af Byudvalgets arbejde vedrørende en dybtgående og helhedsorienteret indsats i socialt belastede boligområder vil der endvidere i forbindelse med en vurdering af behovet for nye indsatsområder ske en analyse af de gældende anvisnings- og udlejningsregler.

Vedrørende byfornyelsesopgavens nuværende stade, planlagte tiltag og finansiering er det byfornyelsens overordnede formål, at gennemføre fornyelse/renovering af utidssvarende byområder og beboelsesejendomme. Støtten kan ikke gives til nybyggeri.

Det samlede byfornyelsesbehov er i 1990 skønnet til at udgøre et investeringsbeløb på ca. 100 mia. kr. I perioden 1990-1995 er der bevilget i alt 16,4 mia. kr. til investeringer i byfornyelse. I forhold til opgørelsen fra 1990 på 100 mia. kr. bliver det samlede byfornyelsesbehov kun formindsket relativt svagt på kortere sigt med det nuværende investeringsniveau.

Antallet af boliger med installationsmangler (d.v.s. uden bad, toilet og tidsvarende opvarmning) er i 1995 skønnet til knap 250.000.

Ifølge ovennævnte opgørelse tegner Københavns Kommune sig for 40,80 pct. af landets samlede byfornyelsesbehov, mens Frederiksberg Kommune tegner sig for 7,91 pct. Byfornyelsesbehovet for Københavns amt under ét udgør 4,78 pct. af det samlede behov.

Byfornyelsesudgifterne er opdelt i planudgifter og ombygningsudgifter. Planudgifterne udgør ca. 1/5 af den samlede byfornyelsesramme. Kommunernes planudgifter refunderes kontant af staten med 50 pct. Ombygningsudgiften finansieres som overvejende hovedregel med realkreditlån (undtagelse: kontant tabserstatning til ejerboliger). Fordelingen af de løbende ydelser er betinget af, hvorledes ombygningsudgiften er fordelt på forbedringsudgifter og tabsudgifter i henhold til tabel 5.4.2.

Tabel 5.4.2. Fordeling af løbende ydelser i byfornyelsen

	Tabsudgifter	Forbedringsudgifter
Beboerne	0	Grundydelse på 5 pct. af det kontante låneprovenu ¹¹
Kommunen	6/7 af afdraget	0
Staten	Restydelsen (1/7 af afdraget + renter)	Restydelsen

1) Er gældende for ejendomme, hvor der er valgt finansiering med 30-årigt nominallån. Grundydelsen opreguleres i forhold til pris- og lønudviklingen, mens den statslige støtte aftrappes tilsvarende.

Det fremgår af tabel 5.4.2, at kommunen alene betaler til den del af den samlede ombygningsudgift, der er defineret som tab. Den enkelte kommunes udgift er derfor afgørende afhængig af, i hvilket omfang kommunen kan - og aktivt søger at - begrænse tabsdelen.

Det er Boligministeriets opfattelse, at der eksisterer en vis "systematisk forskel" med hensyn til standarden af byfornyelsesejendommene før byfornyelsen mellem København, Frederiksberg og kommunerne i Københavns amt. Førstandarden i Københavns Kommune må antages at være gennemgående dårligere.

Der kan herudover spores en tendens til, at beslutningerne efter byfornyelsesloven i stigende grad vedrører få eller enkelte ejendomme, mens der omvendt bliver et færre antal beslutninger vedrørende større sammenhængende byfornyelsesområder. På den anden side er en ny bolig- og byomdannelsesstrategi ved at vinde frem i særligt belastede byområder, jf. den tidligere nævnte kvartersløftstankegang, hvor byfornyelsesaktiviteterne indgår som integrerede elementer i en mere helhedsorienteret indsats. Der er planer om i Byudvalgets regi at undersøge mulighederne for nye instrumenter til kvartersløft.

6. Kulturministeriet

6.1. Beskrivelse af de opgaver, som amtskommunerne løser på Kulturministeriets område

Musik

Sjællands Symfoniorkester er en selvejende institution. Kommunalt eller amtskommunalt tilskud er en betingelse for statsligt tilskud i henhold til musiklovens § 5.

Orkesteret har følgende kommunale tilskudsydere: Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg, Roskilde, Vestsjællands og Storstrøms amtskommuner.

Teatervirksomhed

Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab er en tværkommunal organisation, der er oprettet af Københavns og Frederiksberg Kommuner samt København, Roskilde og Frederiksborg amtskommuner.

Teaterfællesskabet varetager administrationen af den storkøbenhavnske teaterstøtteordning samt teaterabonnementsordningen i hovedstadsområdet. Teaterstøtteordningen støtter driften af et antal teatre (1994: 8), der drives som selvejende institutioner. Teaterabonnementsordningen administreres af ARTE. Der gives statsligt tilskud til såvel støtteordningen som abonnementsordningen, jf. teaterlovens § 14 og 24.

Det rejsende Børneteater og Opsøgende Teater er en landsdækkende, selvejende institution der drives med tilskud fra staten og alle amtskommuner.

Museumsvirksomhed

Vedrørende museumsråd er der et museumsråd i hvert amt (et fælles for Københavns og Frederiksberg Kommuner), hvortil amtsrådet udpeger 2 medlemmer. Museumsrådene er samarbejdsorganer for de museer, der er placeret i amtet.

Der eksisterer ingen forpligtelser for amtskommunerne til at yde støtte til de museer, der ligger i amtet. Ikke-statslige tilskud til statsgodkendte museer udløser et statsligt tilskud til museet, jf. museumslovens § 12. Ud over de nedenfor nævnte museer støtter Københavns Kommune Bymuseet og Thorvaldsens Museum. Frederiksberg Kommune støtter Storm P. Museet. Københavns Amtskommune støtter Amager Museet og opbygningen af

Museet for Moderne Kunst, Køge Strandpark. Frederiksborg og Roskilde amtskommuner støtter alle i amtet beliggende statsgodkendte museer.

Omkring driftsstøtte til andre institutioner skal det nævnes, at Hovedstadsrådet gav driftstilskud til følgende institutioner: Zoologisk Have, Glyptoteket, Cirkusbygningen, Louisiana, Teknisk Museum, Historisk-arkæologisk Forsøgscenter i Lejre samt Vikingskibshallen i Roskilde. Da Hovedstadsrådet blev nedlagt, indgik man en samarbejdsaftale, hvorefter de amtskommuner, som institutionen ligger i, betaler driftstilskuddet. Udgiften deles dog mellem amtskommunerne i forhold til befolkningstallet.

6.2. Beskrivelse af de opgaver på Kulturministeriets område, som primærkommunerne løser i hovedstadsområdet

Primærkommunerne varetager en række kulturelle opgaver, som er nærmere beskrevet nedenfor.

Folkebibliotekerne

Ifølge folkebiblioteksloven er enhver kommune forpligtet til enten alene eller i fællesskab med andre kommuner at opretholde et folkebibliotek med afdelinger for såvel børn som voksne.

Samtlige 50 kommuner i hovedstadsområdet har et selvstændigt biblioteksvæsen. Finansieringen af folkebibliotekerne er kommunernes ansvar. Enkelte kommuner samarbejder om produktion af en lydavis. I Københavns amt er der desuden etableret et samarbejde om gensidigt udlån af musikbærende materialer mellem de biblioteker i amtet, der har musiksamlinger. Et tilsvarende samarbejde er under opbygning i Frederiksborg amt.

Folkebibliotekernes formål er at fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet ved at stille bøger og andet egnet materiale vederlagsfrit til rådighed, jf. folkebibliotekslovens § 1. Kommunerne kan dog opkræve vederlag for særlige serviceydelser samt for udlån af musikbærende materialer og videogrammer. Ved højesteretsdom af 27. april 1993 er det fastslået, at udlån af musikbærende materialer mod betaling ikke kan ske uden rettighedshavernes samtykke. Hidtil har rettighedshaverne ikke ønsket at give dette samtykke. Langt hovedparten af folkebibliotekerne i hovedstadsområdet stiller musikbærende materialer til rådighed.

For så vidt angår særlige serviceydelser tilbyder bibliotekerne i København, Gentofte, Lyngby-Taarbæk og Helsingør Kommuner rekvireret erhvervsservice mod betaling.

Folkebibliotekerne skal stå til rådighed for enhver, der har bopæl i Danmark, jf. folkebiblioteksloven § 5. Det betyder, at alle uanset bopæl har ret til at benytte et hvilket som helst folkebibliotek.

Der foreligger ikke en samlet undersøgelse af brugernes geografiske lånemønster i hovedstadsregionen, men det er klart, at der specielt i hovedstadsregionen på biblioteksområdet er tale om en låneaktivitet på tværs af kommunegrænserne, da befolkningen i området på grund af arbejdspladsernes og undervisningsinstitutionernes placering i høj grad er pendlere på tværs af kommunegrænser. På biblioteksområdet spiller det også en rolle, at Frederiksborg og Roskilde amter er fritidsområde for en del af beboerne i Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt.

Københavns Kommunes Biblioteker har i 1992 gennemført en benytterundersøgelse for hovedbiblioteket. Af undersøgelsen fremgår det, at 21 pct. af brugerne kommer fra kommuner uden for København, men undersøgelsen fortæller intet om hvor meget, der udlånes af materialer.

For hvert amt er der et centralbibliotek, hvis opgave det er, at støtte de lokale folkebiblioteker i centralbiblioteksområdet ved at udlåne eller fremskaffe bøger og andet materiale, som de pågældende ikke selv er i besiddelse af. Centralbiblioteket fungerer tillige som lokalt folkebibliotek for sit virkeområde, jf. folkebibliotekslovens § 7.

I hovedstadsregionen fungerer Gentofte Kommunebibliotek, Helsingør Kommunes Biblioteker, Roskilde Bibliotek, Københavns og Frederiksberg Kommuner biblioteker som centralbiblioteker. Staten afholder udgifterne til centralbiblioteksvirksomheden.

For hvert centralbibliotek er der nedsat et rådgivende udvalg. Det rådgivende udvalg drøfter principielle og praktiske forhold ved tilrettelæggelsen af centralbiblioteksvirksomheden. Det rådgivende udvalg, der er nedsat for Centralbiblioteket for Københavns amt omfatter også observatører for Københavns og Frederiksberg Kommuner. Formålet med at inddrage de to kommuner er, at koordinere initiativer på biblioteksområdet med kommunerne i Københavns amt.

Sport og idræt

Organiseringen og tilrettelæggelsen af idrætsudøvelsen varetages i hovedstadsområdet af de 3 idrætsorganisationer, Danmarks IdrætsForbund, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger og Dansk Firma Idræts-Forbund. Kommunerne varetager primært vedligeholdelsen og driften af idrætsfacili-

teterne. Herudover giver kommunerne tilskud til idrætsområdet i overensstemmelse med folkeoplysningslovens bestemmelser.

Forsyningen med idrætsanlæg, d.v.s. idrætshaller, svømmehaller og fodboldbaner i hovedstadsområdets kommuner, er betydeligt ringere end i resten af landet. Landsgennemsnittet for antal indbyggere pr. idrætshal er 3.841, mens antallet af indbyggere pr. idrætshal i hovedstadsområdet er 8.326. Den samme tendens gør sig gældende for svømmehaller og fodboldbaner. Udover de særligt indrettede idrætsanlæg rummer en række naturområder, parkanlæg, pladser og trafikstille gader også muligheder for idrætsudfoldelse i hovedstadsområdet.

Udover den kommunale finansiering af idrætsfaciliteterne kan lokale- og anlægsfonden, som årligt har ca. 40 mio. kr. til rådighed, yde garantier og tilskud til idrætsbyggeri. Ved fordeling af fondens midler vil projekter, som skaber flere idrætsfaciliteter i den indre by eller i landdistrikterne, blive prioriteret.

Undersøgelser af den geografiske opdeling af befolkningens deltagelse i idrætsaktiviteterne viser, at idrætsudfoldelsen i hovedstadsområdet er markant højere end i landkommunerne. Jo større bymæssighed des højere idrætsdeltagelse. Desuden er det karakteristisk for hovedstadsområdet, at idrætsudøverne her i højere grad end i landkommunerne deltager i idrætsaktiviteter uden for de etablerede idrætsforeninger.

På den baggrund har Kulturministeriet oprettet en pulje med henblik på at yde støtte til idræt i storbyer og idrætssvage byområder, da faciliteterne til den uorganiserede idræt i disse områder langt fra er dækket. Puljen vil i 1996 udgøre 5,0 mio.kr. Heraf er der tildelt projekter i Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt i alt 3,9 mio. kr.

For at tiltrække større internationale sportsbegivenheder til Danmark har Danmarks Idræts-Forbund og Team Danmark med støtte fra Kulturministeriet oprettet "Idrætsfonden".

Musikskoler, teater- og museumsvirksomhed

Herudover varetager primærkommunerne driften af musikskolerne, og yder støtte til egnsteatre og museer. En del af kommunernes udgifter til musikskolerne og egnsteatrene refunderes af staten. For så vidt angår den primærkommunale museumsvirksomhed udpeger kommuneforeningen i de enkelte amter to repræsentanter til de ovenfor nævnte museumsråd. Nogle af de statsgodkendte museer, der ligger i hovedstadsområdet modtager tilskud fra flere primærkommuner.

Bortset fra det ovenfor nævnte biblioteks- og museumssamarbejde eksisterer der ikke noget samarbejde mellem primærkommunerne på kulturområdet i hovedstadsområdet.

Musikhus i København

Der foreligger planer om opførelse af et musikhus i København. Så vidt Kulturministeriet er orienteret, beror musikhusprojektet i København på en beslutning i Borgerrepræsentationen.

6.3. Beskrivelse af de opgaver på Kulturministeriets område, der i hovedstadsområdet løses af staten eller private organisationer

Følgende statslige kulturinstitutioner - primært af landsdækkende karakter - er beliggende i hovedstadsområdet:

Det Kongelige Danske Kunstakademi
Udstillingsbygningen på Charlottenborg
Statens Værksteder for Kunst og Håndværk, Gl. Dok Pakhus
Det Kongelige Teater
Det Danske Filmværksted
Det Danske Filmmuseum
Det Kongelige Bibliotek
Danmarks Natur- og Lægevidenskabelige Bibliotek
Danmarks Blindebibliotek
Rigsarkivet
Dansk Folkemindesamling
Dansk Sprognævn
Nationalmuseet
Tøjhusmuseet
Statens Museum for Kunst
Den Hirschsprungske Samling
Vestindisk Pakhus
Det Kgl. Danske Musikkonservatorium
Rytmask Musikkonservatorium
Statens Teaterskole
Den Danske Filmskole
Danmarks Biblioteksskole
Ordrupgaardsamlingen
Jagt- og Skovbrugsmuseet

Herudover har følgende statslige kulturelle råd, nævn og lignende, som ligeledes varetager landsdækkende funktioner, til huse i hovedstadsområdet:

Statens Kunstfond
Statens Musikråd
Statens Teaterråd
Det Danske Filminstitut
Statens Filmcensur
Statens Bibliotekstjeneste
Statens Museumsnævn

Der gives et særligt statstilskud til følgende specialmuseer beliggende i hovedstadsområdet:

Musikhistorisk Museum
Kunstindustrimuseet
De Danske Kongers Kronologiske Samling på Rosenborg
Teatermuseet
Orlogsmuseet
Ny Carlsberg Glyptotek
Handels- og Søfartsmuseet
Louisiana
Teknisk Museum
Vikingskibshallen

Samtlige af de ovenfor nævnte kulturinstitutioner har på hver sin måde både en kulturel national funktion og en kvalitativ betydning for kulturtilbuddene i hovedstadsområdet. Dog har nogle af kulturinstitutionerne særlige samlinger eller afdelinger, der er unikke set i international sammenhæng, og som dermed medvirker til at understøtte København og hovedstadsregionens status som et kulturelt kraftcenter.

Herudover kan særligt fremhæves Kulturministeriets store byggeprojekter, der bl.a. omfatter Det kongelige Biblioteks udbygning på havnefronten, udbygningen af Statens Museum for Kunst, ny skuespilscene til Det kongelige Teater og udflytning af Arkitektskolen, Statens Teaterskole, Den Danske Filmskole og Rytmask Musikkonservatorium til Holmen.

Ligeledes forventes det, at Kulturby 96-arrangementet, som er omtalt nedenfor, vil have en særlig international betydning ikke kun for hovedstadsregionen, men for hele Danmark.

Kulturby 96

København skal i 1996 være den 12. europæiske kulturby, siden Athen i 1985 lagde ud som nr. 1 i rækken af europæiske kulturbyer indenfor EU.

EU's ministerråd for kultur tog i 1985 ved en resolution initiativ til et årligt tilbagevendende kulturarrangement, der skulle gå på skift mellem medlemslandene. Målet med Den Europæiske Kulturby er i følge resolutionen at bringe medlemsstaternes befolkninger tættere sammen under hensyntagen til landenes kulturelle egenart.

Det geografiske grundlag for Kulturby 96 er hele det såkaldte hovedstadsområde: København og Frederiksberg Kommuner og København, Frederiksberg og Roskilde amter.

Bag projektet står den erhvervsdrivende fond "Københavns Kulturby Fond" stiftet af de ovennævnte kommunale og amtskommunale myndigheder. Som selvstændige parter indgår også de 48 primærkommuner, som indgår i København, Frederiksberg og Roskilde amter. De fem stiftende myndigheder samt Kulturministeriet er repræsenteret i bestyrelsen.

Budgettet på ca. 750 mio. kr. tilvejebringes med 1/3 fra de involverede kommuner og amtskommuner, 1/3 fra staten og 1/3 fra fonde og sponsorer. Inden for den (amts)kommunale pulje bidrager enhederne efter befolkningstal kombineret med nærhed til Københavns centrum. 40 ud af de 48 primærkommuner i regionen deltager i projektet.

Programmet, der består af ca. 600 projekter, er primært opstået ved ansøgninger til Kulturbyfonden. Endvidere har det under Kulturbyfonden nedsatte kulturbysekretariat taget initiativ til et mindre antal bredt anlagte, internationalt orienterede arrangementer. I programmet indgår endelig 5 omfattende samarbejdsprojekter med andre dele af landet, og et antal landsbaserede netværksprojekter. Bedømmelse og prioritering af projekter sker såvel i en række fagudvalg, som i de kommunale enheder, hvorfra projekterne udgår.

Kulturby-projektet har medført, at der er opstået et kulturpolitisk samarbejde i de kommunale enheder, som efter kommunernes eget udsagn har givet den kulturelle udvikling i hovedstadsregionen ny styrke, og som må formodes i fremtiden at smitte positivt af på samarbejdet mellem hovedstadskommunerne på andre områder.

Kulturministeriets bidrag til Kulturby 96 udmønter sig i støtte til Kulturbyfonden, og i støtte til de statslige kulturinstitutioners projekter.

Statstilskud til kultur i hovedstadsområdet

I hovedstadsområdet bidrog staten i 1994 med 186,7 mill. kr. til kulturelle formål. Opgørelsen af statstilskuddene omfatter - udover de statslige råd og

nævns frie tilskudsmidler - øvrige tilskud til teater-, musik-, biblioteks- og museumsvirksomhed. Der henvises til [tabel 6.1](#) om statstilskuddene til de enkelte kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet.

På det private område varetages en lang række funktioner på det kulturelle område af biografer, gallerier, boghandlere og koncerter m.v.

Tabel 6.1 Statstilskud til kommuner og amtskommuner

1994 i mill. kr.	kbh.kommune	Frb.kommune	Kbh.amt	Roskilde amt	Fr.borg amt
Tilskud fra Teaterrådet	31,6	2,4	3,5	0,0	0,2
Tilskud fra Musikrådet	11,2	0,9	2,6	0,5	0,8
Tilskud fra Kulturfonden	5,8	0,9	1,3	0,3	0,7
Egnsteater tilskud	13,3	0,4	2,6	0,0	0,2
Teaterabonm.ordningen	14,81)		1,0	0,3	0,5
Børneteater	0,6	0,1	1,7	0,4	1,3
Museer §12	3,4	0,4	9	4,8	5,9
Museer §13	20,0	0,0	0,0	0,2	8,9
Sjællands Symfoniork.	11,6				
Zoologisk have i Kbh.		6,6			
Centralbibl. tilskud.	4,9 2)		5,1	2,9	3,1
Tilskud ialt	117,2	11,7	26,8	9,4	21,6

1) Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab (ARTE). Tallet er samlet for Københavns og Frederiksberg Kommuner.

2) Tallet er samlet for Københavns og Frederiksberg Kommuner.

6.4 Beskrivelse af særlige hovedstadsforhold i forbindelse med opgaveløsningen på Kulturministeriets område.

Som det er fremgået ovenfor udfyldte Hovedstadsrådet en række koordinerende funktioner på kulturområdet. Disse funktioner er på forskellig vis blevet opretholdt efter Hovedstadsrådets nedlæggelse. På teaterområdet er det sket gennem Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab. Med hensyn til driften af en række regionale institutioner er det sket gennem en samarbejdsaf-tale mellem de involverede parter.

Det forhold, at så mange statslige museer er beliggende i hovedstadsområdet, bevirker, at omegnskommunernes engagement i museumsområdet er lavere end landsgennemsnittet.

Efter Kulturministeriets opfattelse vil det være hensigtsmæssigt med en koordineret indsats indenfor hovedstadsområdet, især for teater- og museumsområderne.

Endelig skal det nævnes, at Kulturministeriet har fremsat forslag om en ændring af teaterloven, således at der indføres en ordning, hvor der afsættes en pulje til små storbyteatre, som bl.a. vil omfatte Københavnsområdet. Endvidere har Kulturministeriet nedsat en arbejdsgruppe, der skal overveje den eksisterende abonnementsordning.

7. Miljø- og Energiministeriet

7.1. Indledning

Inden for en lang række af de lovgivningsområder m.v., der henhører under Miljø- og Energiministeriet, har amtsrådene og kommunalbestyrelserne meget betydelige opgaver. Dette følger af, at miljølovgivningen i bred forstand er tilrettelagt med en omfattende decentralisering af opgaver til de kommunale råd, ligesom lovgivningen i høj grad følger intentionerne i kommunalreformen fra 1970 med hensyn til opgavefordeling m.v.

En beskrivelse af den sammenfattende fysiske planlægning efter planloven m.v. (byudviklings- og regionplanlægningen m.v.) fremgår af betænkningens kapitel 3 og bilag c.

I dette afsnit 7 gennemgås en række sektorlovgivninger m.v. inden for områderne miljøbeskyttelse, naturbeskyttelse og energiplanlægning, hvor de kommunale råd har betydelige opgaver at varetage. I den forbindelse nævnes område for område de væsentligste opgaver for amtskommuner og kommuner, herunder de særlige vilkår for opgavevaretagelsen i hovedstadsområdet. Da administrationen af ministeriets lovgivninger i høj grad er delegeret til ministeriets styrelser, er nedennævnte beskrivelser m.v. udarbejdet af henholdsvis Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen og Energistyrelsen.

7.2. Amtskommunernes miljøopgaver

7.2.1 Tilsyn med miljøtilstanden i omgivelserne

Efter miljøbeskyttelseslovens § 66 fører amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg Kommuner (som amtskommuner) tilsyn med miljøtilstanden i omgivelserne. Det drejer sig her fortrinsvis om miljøtilstanden i overfladevand og luften.

Overfladevand

I henhold til miljøbeskyttelsesloven (lov nr. 358 af 6. juni 1991) skal amtsrådet føre tilsyn med forureningstilstanden i vandløb, søer og kystnære dele af søterritoriet. Systemet skal sikre, at forureningen af vore vandområder mindskes gennem styring af udledningerne, og det skal tilvejebringe et grundlag for afvejning af de forskellige interesser, der er knyttet til vandområderne.

Amtsrådet skal med bistand fra kommunalbestyrelserne foretage en kortlægning af forureningstilstanden og belastningen fra de enkelte forureningskilder af vandløb, søer og de kystnære dele af søterritoriet.

På baggrund af den foretagne kortlægning udarbejdes, efter forhandling med kommunalbestyrelsen, målsætninger og kvalitetskrav for de enkelte recipientafsnit. Der skal redegøres for forudsætningerne og de økonomiske konsekvenser. Endvidere angives inden for hvilket tidsrum de fastlagte målsætninger og de tilhørende kvalitetskrav forudsættes opfyldt. Amtsrådet skal redegøre for disse forhold i forbindelse med regionplanlægningen.

Tilsynet omfatter dels biologiske dels kemiske undersøgelser af miljøtilstanden. Vandmiljøplanens overvågningsprogram indgår som en del af det generelle tilsyn, og det udgør langt den største del af det samlede recipienttilsyn.

Formålet med tilsynet er:

- * at kontrollere, at vandkvaliteten er i overensstemmelse med den ønskede miljøtilstand og målsætning,
- * at kontrollere effekten af udledninger fra punktkilder,
- * at kvantificere vandkvalitetsproblemer til brug for iværksættelse af forbedringer af vandkvaliteten og
- * at bidrage til Vandmiljøplanens overvågningsprogram.

Luftforurening

Amtskommunerne herunder Københavns og Frederiksberg Kommuner fører desuden tilsyn med den generelle luftkvalitet.

Selvom dette tilsyn har en vis tilknytning til amtskommunernes andel i trafikplanlægning og tilladelsesgivning til større virksomheder, er der på luftforureningsområdet ikke den samme tætte og fast tilrettelagte sammenhæng mellem tilsyn og tilladelsesgivning, som der er på overfladevandområdet.

Organisatorisk tilrettelæggelse

Amtskommunerne og Københavns Kommune foretager i overvejende grad selv alt tilsyn med vandløb, søer og de kystnære dele af søterritoriet. I forbindelse med oparbejdelse af vandprøver m.m. anvendes i udstrakt grad konsulenter/laboratorier.

Tilsynet med luftkvaliteten foretages også af den amtskommunale forvaltning. Tilsynet finansieres af amtskommunen.

Til løsningen af de amtskommunale miljøopgaver i hovedstadsområdet anvender de 3 amtskommuner og Københavns og Frederiksberg Kommuner ca. 50 årsværk til de forskellige opgaver vedrørende planlægning, godkendelser og tilsyn. Heraf medgår ca. 30 årsværk til opgaver vedrørende recipienttilsyn og renseanlæg, og ca. 15 årsværk til opgaver vedrørende godkendelser og tilsyn med virksomheder. Herudover anvendes ca. 10 mio. kr. til fremmede tjenesteydelser, hovedsagelig til analyser i forbindelse med recipienttilsynet (overfladevand m.v.).

Der foregår koordinerende samarbejde på det tekniske plan mellem de regionale enheder, specielt i forbindelse med koordinering af tilsyn for de kystnære områder. Der eksisterer ikke særlige samarbejdsorganer på linie med det tidligere Hovedstadsråd.

Udbredelsen af vandløb, søer og kystnære områder er uafhængige af amts- og kommunegrænser. Dette kan give problemer i forbindelse med fastsættelse af målsætninger og anvendelse af metoder for vandsystemer, der f.eks. overskrider amtsgrænsen. Endvidere kan det give problemer i forbindelse med prioritering af hvilke vandsystemer og områder, der f.eks. ønskes restaureret eller udlagt til rekreative områder.

Disse problemer er ens for alle amtskommuner, men de gør sig særligt gældende for hovedstadsområdet, hvor presset på naturområderne er specielt stort.

7.2.2. Godkendelse af og tilsyn med virksomheder

Amtskommunernes opgaver efter miljøbeskyttelsesloven (herefter mbl.) i forhold til virksomheder er fastlagt i mbl. kapitel 5 (om forenende virksomhed), i mbl. kapitel 4 (om beskyttelse af overfladevand) og i mbl. kapitel 7 (om tilsyn).

Efter mbl. § 33 kan de virksomheder, der er opført på bilaget til bekendtgørelsen om godkendelse af listevirksomheder, ikke påbegyndes eller udvides uden tilladelse. For de med (A) mærkede virksomheder er

amtskommunerne eller Københavns og Frederiksberg Kommuner godkendelsesmyndigheder.

De virksomheder, hvor amtskommunerne er godkendelsesmyndighed, er kendetegnet af, at have emissioner eller et emissionspotentiale, der kan påvirke et område, der rækker ud over den kommune, virksomheden er beliggende i, således at ikke kun de lokale forhold skal tages i betragtning i forbindelse med godkendelsen.

Der kan f.eks. være kraftværker eller cementfabrikker, hvor de luftformige emissioner er af en sådan karakter, at de påvirker store områder. Det kan være virksomheder - f.eks. olieraffinaderier, hvor uheld kan medføre vidtspredt grundvandsforurening og endelig er det virksomheder, som gennem selvstændig udledning af spildevand - f.eks. fiskeindustri - påvirker recipienter, der ikke er begrænset til en enkelt kommune - f.eks. et vandløb eller et kystnært område.

Amtskommunernes godkendelsesmyndighed i forhold til disse virksomheder skal således også ses i forbindelse med den generelle overvågning af tilstanden i miljøet, som amtskommunerne står for.

De A-mærkede virksomheder kan også være virksomheder, hvor de forureningsmæssige forhold erfaringsmæssigt er så komplicerede, at der kræves en ekspertise, der normalt ikke findes i de kommunale forvaltninger.

Som led i amtskommunernes godkendelsesprocedure vurderes først og fremmest, om den påtænkte aktivitet overhovedet kan tillades på det påtænkte sted. Kan den det, meddeler amtskommunen tilladelse på en række vilkår, der nærmere fastlægger grænserne for den tilladte forurening og i øvrigt foreskriver, hvorledes virksomheden skal drives.

De grænseværdier, som amtskommunerne i disse vilkår foreskriver virksomhederne, vil i vid udstrækning fremgå af de vejledninger, som Miljøstyrelsen udsender til amtskommuner og kommuner. Men en ikke uvæsentlig del af vilkårene må fastlægges individuelt - i forhold til disse mere komplicerede virksomheder vil dette ofte kræve en større faglig kompetence end den, der er tilstede i de kommunale forvaltninger.

Hvis en virksomhed ønsker at udlede spildevand via egen udledning til recipient - altså udenom de kommunale renseanlæg - er amtskommunen godkendelsesmyndighed, ikke blot for spildevandsudledningen, men af praktiske grunde for hele virksomheden.

Især tilladelserne til selvstændig spildevandsudledning skal ses i sammenhæng med hele den planlægning og monitorering amtskommunerne udfører for vandløbene inden for amtets grænser.

Organisatorisk tilrettelæggelse.

Amtskommunerne har opbygget relativt store miljøforvaltninger. Godkendelse af og tilsyn med virksomheder vil i almindelighed blive varetaget af en særlig underafdeling i miljøafdelingen. I Københavns Kommune bliver tilsyn foretaget og godkendelser givet af Miljøkontrollen.

Amtskommunerne fører i gennemsnit tilsyn med listevirksomhederne én gang om året - med nogle virksomheder føres der dog tilsyn hyppigere.

Amtskommunernes tilsyn med og godkendelse af virksomheder er delvist finansieret via brugerbetaling. Brugerbetalingen er tilrettelagt således, at ressourceforbruget på landsplan i forhold til de enkelte grupper af virksomheder dækker ca. 50 pct. af omkostningerne på landsplan for tilsyn og godkendelse af de pågældende virksomheder.

Som hovedregel betaler de listevirksomheder, som amtskommunerne fører tilsyn med, 14.500 kr. om året i brugerbetaling. Denne betaling omfatter både tilsyn og evt. godkendelser - d.v.s. udstedelsen af en godkendelse udløser således ikke en særskilt brugerbetaling. For de helt store virksomheder - ca. 50 på landsplan - ydes 150.000 kr. i brugerbetaling. For de helt små listevirksomheder ydes 2.500 kr. i brugerbetaling til amtskommunerne (og Københavns og Frederiksberg Kommuner) for tilsyn og godkendelse.

Til tilsyn med A-mærkede industrivirksomheder anvender de tre amtskommuner og Frederiksberg og Københavns Kommuner i alt ca. 13 årsværk. Der findes 446 A-mærkede industrivirksomheder i hovedstadsområdet.

Der sker ingen koordination mellem amtskommunerne og de to hovedstadskommuner i forbindelse med tilsyn og godkendelser af virksomheder. Normalt fører amtskommunerne tilsyn med de kommunalt ejede virksomheder, uanset om amtskommunen i øvrigt har tilsynspligten med den pågældende virksomhedstype. Da Københavns og Frederiksberg Kommuner både har status som kommune og amtskommune fører disse to kommuner tilsyn med deres egne virksomheder og anlæg. Det har givet anledning til kritik fra forskellige side.

7.2.3. Affaldsbortskaffelse, planlægning og registrering af affald

Med revision af miljøbeskyttelsesloven (mbl.) er amtskommunernes rolle i affaldsplanlægningen indsnævret til at angå spørgsmål om lokalisering af lossepladser og større tekniske anlæg i medfør af planloven.

Anlæg til forbrænding og deponering af affald skal godkendes af amtsrådet efter mbl. § 33 for såvidt angår de anlæg, der er drevet af kommunerne eller er A-mærket i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomheder.

Stoffer, produkter og materialer, der kan forurene grundvand, jord og undergrund, må ikke uden tilladelse nedgraves i, udledes eller oplægges på jorden. Ved anvendelse af affald i f.eks. anlægsarbejder skal amtsrådet derfor i almindelighed meddele tilladelse efter mbl. § 19.

Tre typer affald kan imidlertid i visse situationer anvendes uden § 19-tilladelse: Rent sorteret byggeaffald, slagge og flyveaske fra forbrænding af affald og kul, ligesom også slam, spildevand og kompost kan udsprede på landbrugsjord uden tilladelse, hvis visse betingelser er opfyldt.

Amtskommunernes opgaver i forbindelse med affald udføres i almindelighed af en særlig underafdeling i amtskommunens tekniske forvaltning og finansieres over de amtskommunale skatter.

7.2.4. Spildevandsbehandling og -bortskaffelse

Amtskommunernes opgaver efter miljøbeskyttelsesloven i forhold til spildevand er fastlagt i mbl. kapitel 3 (beskyttelse af jord og grundvand), kapitel 4 (beskyttelse af overfladevand), kapitel 5 (forurenende virksomheder) og kapitel 9 (tilsyn).

Det er amtskommunerne, der meddeler tilladelse til udledning af spildevand til overfladevand, udsprøjtning af spildevand på jordoverfladen eller afledning til jorden gennem nedsivningsanlæg, med mindre andet er fastsat i loven eller tilhørende bekendtgørelser.

I loven og bekendtgørelse nr. 310 af 25. april 1994 om spildevandstilladelser m.v. efter mbl. kapitel 3 og 4, er afgrænsningen fastsat ved spildevandsmængder svarende til 30 personer. Det betyder, at kommunerne meddeler de nødvendige tilladelser til de mange små, men mindre komplicerede spildevandsafledninger.

Begrundelsen for, at amtskommunerne har kompetencen på de større spildevandsudledninger, er, at forureningspåvirkningen fra udledningerne

ikke er isoleret til den enkelte kommune, men at den er af regional betydning.

Ved meddelelse af spildevandstilladelser fastsættes der vilkår for tilladelsen, som kontrolleres af tilsynsmyndigheden. Amtskommunen er tilsynsmyndighed for alle offentlige spildevandsanlæg, såvel ved udledning som nedsivning, samt for de industrielle spildevandsudledninger, hvor amtskommunen er tilladelsesmyndighed.

Som det fremgår, er tilladelses- og tilsynsmyndighed ikke altid sammenfaldende. F.eks. er amtskommunen tilladelsesmyndighed for et stort fællesprivat spildevandsanlæg, mens tilsynet føres af kommunen, fordi der ikke er tale om et offentligt spildevandsanlæg.

Grundlaget for fastsættelse af vilkår i spildevandstilladelser tager udgangspunkt i amtskommunernes rolle som planlægnings- og monitoringsansvarlig myndighed for grundvand og overfladevand, idet spildevandstilladelserne ikke må stride imod regionplanens retningslinier for vandkvaliteten og grundvandsbeskyttelsen.

Organisatorisk tilrettelæggelse

Meddelelse af spildevandstilladelser og tilsyn med disse varetages i amtskommunerne af enheder i miljøforvaltningen. Opgaven som tilladelsesmyndighed og tilsynsmyndighed vil typisk være samlet i samme enhed, mens der kan være tale om en opspilning i enheder for industrispildevand, kommunalt spildevand og/eller spildevandsafledning til grundvand. Som nævnt er tilsynsmyndigheden dog ikke altid amtskommunen, selvom tilladelseskompetencen ligger hos amtskommunen.

Opgaven som tilladelses- og tilsynsmyndighed finansieres primært af de amtskommunale skatter. En meget stor del af tilsynet finansieres dog af henholdsvis kommuner og virksomheder. Tilsynet består af egenkontrol (kommune/virksomhed) og tilsynskontrol (amtskommunen, som oftest i forholdet 5 til 1). For visse virksomheder er der endvidere tale om delvis brugerfinansiering, jf. bekendtgørelse nr. 261 af 18. april 1995 om brugerbetaling for godkendelser og tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven.

Antallet af spildevandsafledninger i hovedstadsområdet (Københavns Kommune og Københavns, Roskilde og Frederiksborg amtskommuner) samt opgørelse af den andel heraf, som amtskommunen er henholdsvis tilladelses- og tilsynsmyndighed for, fremgår af tabel 7.1.

Tabel 7.1. Spildevandsafledninger i hovedstadsområdet			
	I alt	Amtskommunen tilladelses- myndighed	Amtskommunen tilsyns- myndighed
Rensningsanlæg	200	200	125
Industriudledninger	20	20	20
Regnvandsudledninger	1900	1900	1900
Enkeltejendomsudledninger	15000	0	0
Udsprøjtninger	10	10	10
Nedsivninger	15000	10	10

Derudover udfører amtskommunen overvågnings- og monitoringsopgaver i relation til grundvandet og overfladevand.

Koordineringen amtskommunerne imellem vedrører primært overvågnings- og monitoringsopgaver samt planlægningen af henholdsvis grundvandsanvendelsen og overfladevandsanvendelsen.

I Københavns Kommune meddeler Københavns Kommune sig selv spildevandstilladelser, og kommunen fører selv tilsynet med udledningerne.

Planlægningen af spildevandsafledningen i hovedstadsområdet har og har haft en nær sammenhæng med planlægningen for vandområdernes kvalitet. Grundlaget herfor blev etableret under Hovedstadsrådet, og er kendetegnet ved en opdeling i planlægningsområder. Planlægningsområderne dækker i de fleste tilfælde over flere amtskommuner, ligesom dette er tilfældet for en del spildevandsoplande. Administrationen i relation til vandområderne forudsætter derfor i en lang række situationer et samspil mellem flere amtskommuner.

7.2.5. Grundvandsbeskyttelse og vandforsyning

Lovgrundlaget for administrationen af vandforsyningen er vandforsyningsloven (Miljøministeriets lovebekendtgørelse nr. 337 af 4. juli 1985 med senere ændringer).

Anvendelsen af grundvand og fersk overfladevand skal reguleres på baggrund af en samlet planlægning og kortlægning af vandressourcens beliggenhed, størrelse og kvalitet med udgangspunkt i en samlet vurdering af:

- * befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning,
- * miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse, herunder bevarelse af omgivelsernes kvalitet samt
- * andre samfundsmæssige hensyn herunder anvendelse af råstofforekomster.

Herudover skal der ske en overvågning af grundvandskvaliteten og grundvandsstanden.

Det er amtskommunen, der er ansvarlig for planlægningen af vandforekomsternes anvendelse og samtidig tilladelsesmyndighed ved tildeling af vandindvindingsstilladelser. Den del af planlægningen af vandforekomsternes anvendelse, der vedrører vandindvindingsplanlægningen (eller ressourceplanlægningen), blev tidligere varetaget af Hovedstadsrådet.

I dag løser de enkelte amtskommuner i hovedstadsområdet disse opgaver som en del af deres miljøforvaltning. Opgaven finansieres af amtskommunernes skatteudskrivning.

7.2.6. Trafikforhold

Det fremgår af "Trafik 2005", den trafikpolitiske redegørelse, at det er regeringens mål at styrke den kollektive trafik i hovedstadsområdet for at fastholde, og om muligt udvide den kollektive trafiks andel af den totale trafik.

Fra en miljømæssig synsvinkel er det først og fremmest hovedstadsregionens store potentielle muligheder for at bidrage til en væsentlig reduktion af transportsektorens CO₂-udledning, som interessen samler sig om.

Det er således også i dette perspektiv vigtigt, at de kommende års påregne- de store investeringer i udbygning af S-togs driften suppleret med letbaner bliver nyttiggjort i videst muligt omfang. Dette vil forudsætte en konsekvent gennemført langsigtet indsats af økonomiske virkemidler støttet med andre incitamenter med sigte på at skabe en holdningsændring, der forøger den kollektive trafiks andel af persontransporterne, og hermed reducerer brugen af personbiler, i det omfang de ikke kan erstattes af gang og cykling.

En sådan indsats vil ikke føre til et optimalt resultat uden en samtidig målrettet indsats indenfor region- og kommuneplanlægningen, med henblik på at lokalisere arbejdsplads- og boligkoncentrationer i tilknytning til det kollektive trafiksystems knudepunkter, og at decentralisere og lokalisere butikcentre og institutioner indenfor et mønster af nærområder, der

favoriserer gang og cykling. I hovedstadsområdet er en konsekvent gennemført, koordineret planlægningspolitik således en nødvendig forudsætning for en effektiv miljøpolitik med sigte på at udnytte hovedstadsområdets store potentiale for reduktion af transportsektorens CO2-udledning.

Miljøpolitikken økonomiske virkemidler og andre incitamenter må i hele forløbet afstemmes i forhold til den kollektive trafiks udbygningstakt, planlægningens lokaliseringstilbud og tilrettelægnings af hensigtsmæssige omstruktureringer. I denne proces er der behov for en stærk, overordnet styring.

Også med hensyn til vejtrafikkens øvrige miljøproblemer og mulighederne for at afhjælpe dem, er der behov for at kunne forholde sig til og forvalte hovedstadsområdet som en helhed i trafik- og plansammenhæng.

Således er kommunernes udarbejdelse af trafik- og miljøhandlingsplaner som temaemne indenfor kommuneplanlægningen stærkt hæmmet af manglen på styringsmuligheder overfor transittrafik, der krydser kommunegrænsen.

7.3. Kommunernes opgaver på miljøområdet

7.3.1 Godkendelse af og tilsyn med virksomheder m.v.

Kommunernes opgaver efter miljøbeskyttelsesloven i forhold til virksomheder er fastlagt i mbl. kapitel 5 (om forurenende virksomhed) og i mbl. kapitel 7 (om tilsyn).

Efter mbl. § 33 kan de virksomheder, der er opført på bilaget til bekendtgørelsen om godkendelse af listevirksomheder, ikke påbegyndes eller udvides uden tilladelse. For de listevirksomheder, der ikke er mærkede med (A), er kommunerne godkendelsesmyndigheder.

Som led i kommunernes godkendelsesprocedure vurderes først og fremmest om den påtænkte aktivitet overhovedet kan tillades på det påtænkte sted. Kan den det, meddeler kommunen tilladelse på en række vilkår, der nærmere fastlægger grænserne for den tilladte forurening og i øvrigt foreskriver, hvorledes virksomheden skal drives.

De grænseværdier, som kommunerne i disse vilkår foreskriver virksomhederne, vil i vid udstrækning fremgå af de vejledninger, som Miljøstyrelsen udsender til amtskommuner og kommuner.

For de ikke godkendelsespligtige virksomheder gælder, at såfremt en sådan virksomhed, medfører en ikke uvæsentlig forurening, kan kommunen nedlægge forbud eller påbyde afhjælpende foranstaltninger.

Dette gælder for alle typer af virksomhed - ikke blot erhvervsmæssig virksomhed men også anden virksomhed. Det betyder, at kommunen er miljømyndighed i forhold til alle typer aktivitet indenfor kommunegrænsen (bortset fra de A-mærkede listevirksomheder).

Kommunerne har således en meget stor tilsynsbeføjelse - en del af disse tilsyn føres systematisk (det gælder især de større virksomheder), og en del tilsyn gennemføres på baggrund af klager fra borgerne (især tilsynet med mindre virksomheder). Kommunernes tilsynsbeføjelse omfatter ikke kun tilsynet med overholdelsen af bestemmelserne i selve miljøbeskyttelsesloven. Kommunerne har også i almindelighed tilsynsbeføjelsen i forhold til de talrige bekendtgørelser om en lang række forhold, der er udsendt af Miljøministeriet med baggrund i miljøbeskyttelsesloven eller beslægtet lovgivning. Af de vigtigste kan her nævnes, at kommunerne fører tilsyn med landbrug med erhvervsmæssigt husdyrhold og disse brugs overholdelse af husdyrgødningsbekendtgørelsen.

Organisatorisk tilrettelæggelse

Kommunalbestyrelserne har godkendelses- og tilsynsmyndigheden efter miljøbeskyttelsesloven. Alle kommunerne har opbygget en miljøforvaltning, der varetager disse opgaver og andre mere driftsprægede tekniske opgaver. De kommunale miljøforvaltningers størrelse vil ofte variere betydeligt både i overensstemmelse med kommunens befolkningsmæssige størrelse, men også mellem kommuner, der er sammenlignelige på dette punkt.

Der er ikke fra centralt hold opstillet krav om, hvorledes forvaltningerne skal opbygges eller udstyres ressourcemæssigt, ligesom der ikke er foreskrevet retningslinier for hvor tit eller hvorledes, tilsynet med virksomheder og landbrug skal gennemføres. Forskellene mellem størrelsen og kvaliteten af de kommunale forvaltninger betyder, at nogle kommuner er bedre udrustet til at møde de forvaltningsmæssige udfordringer end andre.

Kommunernes tilsyn med og godkendelse af virksomheder er delvist finansieret via brugerbetaling. Brugerbetalingen er tilrettelagt således, at ressourceforbruget på landsplan i forhold til de enkelte grupper af virksomheder dækker ca. 50 pct. af omkostningerne på landsplan for tilsyn og godkendelse af de pågældende virksomheder.

De listevirksomheder, som kommunerne fører tilsyn med, betaler 4.600 kr. om året i brugerbetaling. Denne betaling omfatter både tilsyn og evt. godkendelser - d.v.s. at udstedelsen af en godkendelse således ikke udløser en særskilt brugerbetaling. Virksomheder omfattet af branche- eller anmeldteordning betaler 800 kr. om året i brugerbetaling, og landbrug med erhvervsmæssigt dyrehold betaler 300 kr. om året i brugerbetaling. Alle andre aktiviteter yder ikke brugerbetaling for det tilsyn, som kommunen varetager efter miljøbeskyttelsesloven.

De tre amtskommuner i hovedstadsområdet omfatter - inklusiv Københavns og Frederiksberg Kommuner - i alt 50 kommuner. I disse 50 kommuner anvendes i alt til miljøforvaltning - d.v.s. til tilsyn, godkendelser, kort- og planlægning og vejledning - 248 årsværk eller over 100 mio. kr. (alt efter hvor højt et årsværk ansættes). Lidt over halvdelen af de 248 årsværk i miljøforvaltningerne anvendes til tilsyn. Over 1/4-del anvendes til kortlægning og planlægning og resten til godkendelser og vejledning. Kun en enkelt kommune anvender under ét årsværk i sin miljøforvaltning.

I de 50 kommuner findes ca. 4.200 virksomheder med et vist forureningspotentiale (liste- og anmeldtevirksomheder). Der er ca. 2.000 autoværksteder, og kommunerne har registreret ca. 16.000 andre, mindre virksomheder. Endelig findes der i de 50 hovedstadskommuner ca. 2.000 landbrug med erhvervsmæssigt dyrehold.

I ca. 25 af områdets kommuner er miljøforvaltningen på under 2,5 årsværk - i disse kommuner er ca. 20 pct. af liste- og anmeldtevirksomhederne beliggende.

Der sker ingen koordination mellem kommunerne i de tre amtskommuner og de to hovedstadskommuner i forbindelse med tilsyn og godkendelser af virksomheder.

Særlige hovedstadsforhold

Hvis kommunerne fremover - udover at sikre at loven overholdes - også skal være den drivende kraft, der får virksomhederne til selv at arbejde med nedbringelse af forurening (f.eks. gennem renere teknologi), kan der rejses tvivl om, hvorvidt de mindre forvaltninger er i stand til ressourcemæssigt at løfte denne opgave og skabe det faglige miljø, der er en forudsætning for at løse disse nye opgave.

Det ligger fundamentalt i den danske miljøadministration, at administrationen er knyttet til det decentrale politiske niveau (kommuner og amtskommuner). Forudsættes dette fortsat, vil de mindre forvaltningers problemer

kunne løses gennem forskellige former for administrative samarbejdskonstruktioner, der fortsat politisk er styret af kommunerne.

Kontakten til virksomhederne kan for disse kommuner overgå til fælleskommunale forvaltninger, Miljø-og levnedsmiddelkontrolenheder eller til de større bysamfunds bedre udrustede forvaltninger, men fortsat med reference til kommunalbestyrelsen. Endelig kan en overflytning til amtskommunerne af kompetencen - alene for disse mindre kommuner - sikre, at miljøforvaltningen sker i forsvarlige enheder.

7.3.2. Affaldsbortskaffelse, planlægning og registrering af affald

Den overordnede målsætning med indsatsen på affaldsområdet fremgår af miljøbeskyttelseslovens formålsbestemmelse, som bl.a. fremhæver forebyggelse af forurening, begrænsning af ressourceforbruget samt fremme af renere teknologi og genanvendelse. Målsætningerne er konkretiseret i regeringens handlingsplan for genanvendelse 1993-97, som blev offentliggjort i juni 1992.

Kommunerne forventes at indrette deres indsats på affaldsområdet efter de samlede, nationale målsætninger. På nogle områder er der udstedt specifikke regler, som f. eks. forbud mod deponering af brændbart affald. Men på de fleste områder vil kommunerne bevare betydelig frihedsgrad til at prioritere indsatsen indenfor de forskellige affaldstyper.

Kommunerne varetager myndighedsopgaver i forbindelse med planlægning, registrering og bortskaffelse af affald. Kommunerne kan iværksætte indsamlingsordninger med henblik på genanvendelse af affald fra husholdninger og erhvervsvirksomheder samt madaffald fra storkøkkener.

I hovedstadsområdet er der 7 affaldsselskaber, der står for den praktiske affaldsbortskaffelse i langt de fleste kommuner i området. Selskaberne har udarbejdet en fælles anvisningshåndbog til vejledning til transportører, virksomheder og andre med henblik på at give et overblik alle de anlæg, hvortil der lovligt kan anvises affald. Denne håndbog kan dog ikke opfylde den pligt til at udarbejde regulativer, som kommunerne har efter mbl. § 45.

Selskaberne er i alt overvejende grad organiseret som fælleskommunale interessentskaber. Der er samarbejdsaftaler mellem nogle af selskaberne, f.eks. Vestforbrænding, Amagerforbrænding, KARA og AFAV.

I tabel 7.3.1. gives en oversigt over de enkelte affaldsoplande. Heraf fremgår, hvilke kommuner, der er tilsluttet de enkelte affaldsselskaber.

Tabel 7.3.1. Oversigt over affaldsoplande						
Nordsjællands Biogasanlæg	I/S AFAV	I/S Amager-forbrænding	I/S KARA	I/S Nord-forbrænding	VEGA	I/S Vest-forbrænding
Helsingør Fredensborg- Humlebæk	Frederikssund Helsingør Hundested Jægerspris Slangerup Stenløse Ølstykke	Dragør Frederiks- berg Hvidovre København Tårnby	Bramsnæs Greve Gundsø Hvalsø Køge Lejre Ramsø Roskilde Skovbo Vallo	Allerød Hørsholm Karlebo Søllerød	Albertslund Høje-Taastrup Vallensbæk	Ballerup Birkerød Brøndby Gentofte Gladsaxe Glostrup Græsted- Gilleleje København Ledøje- Smørum Lyngby- Taarbæk Rødovre Ishøj Skævinge Fr. værk Farum Herlev
Kilde: Fælles Anvisningshandbog						

Affaldsbortskaffelsen finansieres over skatter og ved gebyrer, der opkræves af kommunerne eller i form af gebyrer, opkræves af modtageanlægget. Antal modtageanlæg for forskellige typer affald, der frembringes i hovedstadsområdet fremgår af tabel 7.3.2.

Tabel 7.3.2. Antallet af modtageanlæg for forskellige typer affald, der frembringes i i hovedstadsområdet er følgende:									
Pladser for private	Fælles komra. selskab	Kontrol- lerede lossepl.	Fyld- pladser	Bygge- og anlægsaff.	Olie- og kemika- lieaff.	Jord- rens- ning	Splide- vands- rens.	Kompo- stering	Genan- vendelse
6	7	8	9	11	23	4	4	3	35
Kilde: Fælles Anvisningshandbog									

De 7 affaldsselskaber har udarbejdet en fælles anvisningshandbog, således at der er en samlet fremstilling af på hvilke anlæg, de forskellige affalds-typer lovligt kan bortskaffes.

På affaldsområdet har man i stigende grad set specialisering og rationalise- ring i form af større anlæg, både med hensyn til deponering, forbrænding og genanvendelse. Det er en følge af de miljømæssige krav til affaldsbortskaf- felsen og genanvendelsen. Det betyder, at der generelt set har været behov for større enheder og stigende samarbejde mellem mindre, specialiserede anlæg. Oplandene for affaldsbortskaffelsen er blevet større. Dette tilsiger, at

bortskaffelsen ikke foregår på lokalt niveau, men i større enheder. Dette gælder såvel i hovedstadsområdet som i det øvrige land. Behovet for rationel bortskaffelse tilfredsstilles som nævnt ikke ved tilrettelæggelse som en egentlig myndighedsopgave, men i en driftsorganisation, der ikke er bundet af kommunen. Adskilt herfra er selve affaldsindsamlingen, der foregår på lokalt niveau som en kommunal opgave. Det er et kommunalt valg, om man vil løse opgaven selv eller lade den udføre af andre for kommunens regning, samt hvorledes man iøvrigt vil tilrettelægge opgaven. Det betyder i praksis, at der kan være forskelle fra kommune til kommune, hvorved der ikke kan opnås de samme stordriftsfordele, som ved bortskaffelsen. Til gengæld varetages dermed hensynet til den lokale selvbestemmelse.

Store virksomheder har amtskommunen som tilsynsmyndighed samtidig med at det er kommunen, der har pligt og ret til at anvise affaldet til behandling.

Det kan ikke udelukkes, at der kan opstå visse koordineringsproblemer når affaldsmyndigheden og tilsynsmyndigheden efter miljøbeskyttelsesloven ikke er den samme. En kommune kan foreskrive en affaldsbortskaffelse, der kan komme i konflikt med tilsynsmyndighedens bestemmelser, medmindre de to konkret koordinerer deres afgørelser. Der er imidlertid i 1991 sket en ændring af miljøbeskyttelsesloven, hvorved kommunerne fik ansvaret for affaldsplanlægningen. Det kan være hensigtsmæssigt, hvis kommunerne lader affaldsselskabet stå for planlægningen, og det er da også muligt med de eksisterende regler. Hermed tilgodeses et koordineringsbehov. Der er ikke endnu indhentet sådanne erfaringer, at det er muligt at pege på ændringsbehov på området.

Oversigten i tabel 7.3.1. viser, at hele hovedstadsområdet er omfattet af fælleskommunale affaldsselskaber. Som sammenligningsgrundlag kan nævnes, at der i januar 1995 var ca. 25-30 kommuner i Jylland, der ikke var omfattet af et affaldsselskab. På Fyn er det kun ca. 10 kommuner, der er omfattet af et affaldsselskab. Der er således ikke noget der tyder på, at der netop i hovedstadsområdet er behov for øget koordinering på affaldsområdet.

7.3.3. Spildevandsbehandling og -bortskaffelse

Kommunalbestyrelserne har kompetencen til at meddele tilladelse til små private spildevandsudledninger/nedsivninger, og fører endvidere tilsynet med disse. Der foregår ikke noget samarbejde på dette område. Kommunalbestyrelserne har endvidere ansvaret for udarbejdelse af spildevandsplaner samt etablering af kloaknet og renseanlæg. Endvidere er det kommunalbe-

styrelsen, der meddeler tilladelse til tilslutning af spildevand til kloaknettet, og fører tilsynet med tilslutningen.

Vilkår i tilslutningstilladelser samt tilsynet med disse skal sikre, at spildevandsrensningen på renseanlægget kan gennemføres under overholdelse af de vilkår, der gælder for udledningen fra renseanlægget. Endvidere skal vilkårene sikre, at kvaliteten af spildevandsslammet er god (eller god nok til anvendelse i landbruget), ligesom de skal medvirke til at sikre arbejdsmiljøforholdene for kloakarbejdere.

Der er et udbredt samarbejde omkring spildevandsrensningen i hovedstadsområdet. De største er:

Lynettefællesskabet I/S: Frederiksberg, Gentofte, Gladsaxe, Herlev, Hvidovre, København, Lyngby-Taarbæk og Rødovre Kommuner.

I/S Avedøre Kloakværk: Albertslund, Ballerup, Brøndby, Glostrup, Herlev, Hvidovre, Høje-Taastrup, Ishøj, Rødovre og Vallensbæk Kommuner.

Derudover er der et samarbejde omkring den afskærende ledning langs Mølleåen, som afleder rensed spildevand fra flere kommuners renseanlæg (Birkerød, Lyngby-Taarbæk og Søllerød) til Øresund.

Endelig er der eksempler på, at dele af spildevandet fra en kommune afledes til nabokommunens renseanlæg, f.eks. Birkerød/Hørsholm, Hørsholm/Karlebo og Ballerup/Herlev.

Når dette samarbejde foregår, hænger det nøje sammen med, at afgrænsningen af naturlige afstrømningsområder ikke er sammenfaldende med kommunegrænserne. Der er dog også eksempler på, at sådanne samarbejder ikke er blevet gennemført, selvom økonomi m.v. tilsiger det, fordi der ikke har kunnet opnås enighed kommunerne imellem. Samarbejdet er som hovedregel begrænset til rensningen af spildevandet, og omfatter således ikke det kommunale ledningsnet samt de tilslutningstilladelser, der meddeles. Opgaven hermed ligger fortsat hos den enkelte kommunalbestyrelse.

Spildevandsbehandlingen er 100 pct. brugerfinansieret. Alle udgifter til etablering af kloaknet og renseanlæg samt drift og vedligeholdelse af disse finansieres ved tilslutningsbidrag og vandafledningsbidrag fra alle, der er tilsluttet nettet. Udgifter og indtægter skal balancere over en årrække. Opgaverne i forbindelse med udarbejdelse af tilslutningstilladelser og tilsyn

med disse samt spildevandstilladelser til overfladevand og tilsynet med disse finansieres derimod af kommunalbestyrelsen.

Spildevandsmængden som renses på de to fælleskommunale renseanlæg, Lynetten og Avedøre kloakværk, udgør mere end 60 pct af den samlede spildevandsmængde i hovedstadsområdet. Hertil kommer som nævnt en mindre spildevandsmængde, hvor der også samarbejdes om spildevandsbehandlingen to kommuner indbyrdes.

Et samarbejde omkring spildevandsrensningen i hovedstadsområdet er nødvendigt. Det vil ikke være muligt i et så tæt befolket område som Københavnsområdet, at foretage spildevandsrensningen i den enkelte kommune. Det er fordelagtigt at samle spildevandsbehandlingen i forhold til de naturlige afstrømningsområder, således som det er gjort i Københavnsområdet, og som også er vidt udbredt i udlandet. En adskillelse mellem kloaknettet, herunder bassiner, reguleringsmekanismer, udarbejdelse af vilkår i tilslutningstilladelser og tilsynet med disse, og så selve spildevandsbehandlingen på renseanlægget er imidlertid yderst uheldig og problematisk. Indflydelse på råvarens (spildevandets) kvalitet og kvantitet er afgørende for en optimal behandling (rensning) på renseanlægget og for produktion af de bedste produkter (renset spildevand og spildevandsslam).

7.3.4. Grundvandsbeskyttelse og vandforsyning

Kommunalbestyrelserne i de enkelte kommuner varetager vandforsyning og vandforsyningsplanlægning (fortrinsvis strukturplanlægning).

Af hovedstadsområdets 50 kommuner har de 41 en kommunal vandforsyning, der helt eller delvis forsyner kommunen. Som hovedelement i kategorien kommunale vandforsyninger indgår 2 regionale vandforsyninger (Københavns Vandforsyning og Fællesudvalget for vandindvinding ved Sjælsø) med dertil hørende kildepladser, værker og hovedledninger til mellemkommunale vandtransporter.

Derudover omfatter regionens vandforsyningsstruktur ca. 375 private fællesvandværker, ca. 170 større enkeltanlæg til erhverv, institutioner m.v., ca. 730 vandingsanlæg samt et antal mindre enkeltanlæg.

Hovedparten af regionens vand oppumpes og distribueres af nogle få store vandforsyningsselskaber. Således sker størsteparten af den offentlige vandforsyning fra Københavns Vandforsyning og fra Fællesudvalget for vandindvinding fra Sjælsø, der tilsammen står for ca. 60 pct. af den totale distribution fra vandværker.

Oppumpning og distribution m.v. af vandet finansieres ved den vandpris, den enkelte forbruger betaler pr. m³ vand.

Vandforbruget i hovedstadsområdet er i de senere år faldet markant, hvilket overvejende skyldes et nedsat vandforbrug i boliger og mindre svind i ledningsnettet. Forbruget til fritidshuse, institutioner, byerhverv og landbrug forventes stort set uændret. Derimod forventes en stigning i vandingsforbruget og forbruget til storforbrugende øvrige erhverv. Det samlede forbrug var i 1985 185,4 mio. m³, i 1991 var det 159,8 mio m³ og skønnes i 2005 at være faldet til 141,2 mio m³.

Koordinationsmekanismer

Københavns Vandforsyning (KV) varetager hele vandforsyningen i Københavns Kommune og leverer herudover til Frederiksberg Kommune og 18 aftagerkommuner, der alle ligger i Københavns og Roskilde amter.

KV indvinder fra områder i Københavns, Frederiksborg, Roskilde og Vestsjællands amter, idet der ikke sker indvinding i Københavns Kommune. Indvindingstilladelserne udløber i 2010.

Nogle af aftagerkommunerne har ikke egen vandforsyning, men modtager hele forsyningen fra KV, mens andre supplerer egen forsyning med vand fra KV.

Vandprisen aftales ved leveringsoverenskomst, der indgås mellem KV og aftagerkommunerne. Den hidtidige overenskomst udløb ved udgangen af 1994, og for tiden betales en af KV fastsat å contopris, da parterne ikke har kunnet nå til enighed om en ny overenskomst. Uenigheden er indbragt for Miljøstyrelsen.

Der er med dette leveringsmønster skabt en monopollignende situation. Hvis den skal ændres, forudsætter det en ændring af ejerforholdet til vandforsyningen eller en ændring af organisationen, der betyder, at aftagerkommunerne sikres en højere grad af indflydelse på prisfastsættelsen.

Der er for Gentofte, Lyngby-Taarbæk, Hørsholm og Karlebo Kommuner etableret et samarbejde om vandforsyningen, Fællesudvalget for vandindvinding ved Sjælsø. Indvindingstilladelserne udløber i 2010. Dette samarbejde, der er baseret på overenskomster, er såvidt vides forløbet uden problemer.

Særlige hovedstadsforhold

Vandindvindingen i hovedstadsområdet er langt mere intens end i de øvrige dele af landet. En væsentlig følgevirkning er en sænkning af grundvandspejlet, og en deraf følgende reduktion af gennemstrømning og vandstand i mange af områdets vandløbssystemer og øvrige vådområder.

Grundvandsressourcen udnyttes således for kraftigt under hensyn til de målsætninger for recipientkvaliteten, der er fastsat af amtsrådet med henblik på at sikre en acceptabel miljøkvalitet. Hertil kommer, at hovedstadsområdets grundvandsressourcer er mere sårbare end tidligere antaget. Dette kombineret med det stigende antal konstaterede grundvandsforureninger fra bl.a. affaldsdepoter kan medføre, at større eller mindre dele af regionens grundvandsressourcer i kortere eller længere tid kan blive uanvendelige til drikkevandsformål.

De sjællandske amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg Kommuner har iværksat et samlet udrednings- og planlægningsarbejde om udnyttelsen af vandressourcerne for hele Sjælland (Vandplan Sjælland). Formålet hermed er at vurdere grundvandsressourcens størrelse, det nuværende og fremtidige vandforbrug, og på baggrund heraf vurdere behovet for nye kildepladser under hensyn dels til forureningsrisikoen dels til vandindvindingernes miljøpåvirkning. Det bemærkes, at der i relation til vandkvaliteten og vandløbskvaliteten samlet set er vand nok på Sjælland.

Der er således ikke behov for tilførsel af supplerende vand fra områder uden for Sjælland, men der er store lokale og regionale forskelle. Såfremt de gældende målsætninger for vandkvalitet og vandløbskvalitet skal opfyldes, vil en omfordeling af indvindingen være påkrævet. Det er i øjeblikket uvist, om der mellem parterne vil kunne opnås enighed om en sådan omfordeling.

Endelig skal påpeges følgerne af København og Frederiksbergs dobbeltrolle som både primær- og sekundærkommune. Dette har bl.a. indebåret, at Frederiksberg Kommune i sin egenskab af amtskommune har meddelt sig selv som kommune tilladelse til at indføre avanceret vandbehandling af vand, der er forurenet med klorerede opløsningsmidler.

Såfremt der etableres en særlig hovedstadsordning, skal det påpeges, at det vil være hensigtsmæssigt, at ordningen tillige kommer til at omfatte opgaverne med oprydning af jordforureninger, idet en prioritering af hensyn til grundvandsinteresser er nødvendig.

7.4. Opgaver på miljøområdet, der løses af staten

Lufthavne og flyvepladser er optaget på bilaget til bekendtgørelsen om godkendelse af listevirksomheder efter miljøbeskyttelseslovens § 33. Amtskommunerne er normalt godkendelses- og tilsynsmyndighed. Eneste undtagelse er støj og luftforurening fra fly, der opererer fra Københavns Lufthavn, hvor Miljøstyrelsen efter miljøministerens beslutning (call in) er godkendelses- og tilsynsmyndighed. Godkendelses- og tilsynsopgaven udføres af Miljøstyrelsen, og finansieres delvist gennem brugerbetaling.

Miljøstyrelsens godkendelses- og tilsynsvirksomhed vedrører alene flytrafikken - al anden aktivitet på lufthavnens område - f.eks. værksteder og lignende - godkendes og tilses af Københavns Amtskommune.

Siden 1977 har Miljøstyrelsen været tilsynsmyndighed i forhold til støj og luftforurening fra fly, der opererer fra Københavns Lufthavn, og godkendelsesmyndighed for trafik anlæg til fly (startbaner, rulleveje m.v.) sammentrækket. Baggrunden var dengang, at tilsynet med lufthavne og flyvepladser var tillagt dels Tårnby Kommune, hvor lufthavnen er placeret og dels Dragør Kommune, hvor en stor del af støjbelastningen falder. Det var medvirkende hertil, at man fandt det urimeligt at overlade til kommunerne at opbygge den specialviden, som er nødvendig for at varetage miljøtilsynet med en international lufthavn.

Med udbygningsloven af 1980 blev Miljøstyrelsen forpligtet til som miljømyndighed at tage særligt hensyn til trafikafviklingen, og i samarbejde med lufthavnen at varetage hensynet til omgivelserne i videst mulige omfang, indenfor de rammer for støjbelastning og banebenyttelse, der blev fastlagt med udbygningsloven. Med udbygningslovens revision i 1992 indførtes en ny § 4, hvorefter trafikministeren i samarbejde med miljøministeren fastlægger retningslinier for varetagelsen af miljøhensynet.

Det vurderes på denne baggrund ikke at være aktuell mulighed for at "decentralisere" miljøtilsynet med luftforurening og støj fra fly til amtskommunal forvaltning.

7.5. Amtskommunernes opgaver på naturområdet

Naturbeskyttelsesloven (nbl) og råstofloven (rl) udgør den overordnede ramme for hovedparten af amtskommunernes aktiviteter på naturområdet. Formålet med lovene er at værne om landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår, og for bevarelse af dyre- og plantelivet. Råstofloven skal tillige sikre, at der opretholdes en råstofforsyning på længere sigt.

På naturbeskyttelses- og råstofområdet er administrationen af loven som hovedregel lagt ud til de regionale myndigheder (amtskommunerne). Statens opgaver er primært relateret til regelfortolkning, vejlednings- og informationsvirksomhed samt drift af offentlig ejede arealer, herunder statsskovene. Endelig træffer staten afgørelser eller er ankeinstans for en række sager efter de to love.

Amtskommunerne i hovedstadsområdet og Frederiksberg og Københavns Kommuner har således hovedansvaret for varetagelse af bestemmelserne bl.a. med hensyn til administration af de generelle beskyttelsesbestemmelser og beskyttelseslinier. De skal endvidere godkende offentlige anlæg i det åbne land, og yde teknisk bistand til fredningsnævnene. Endelig skal de samme myndigheder godkende råstofindvinding.

På friluftsområdet udføres opgaverne både af staten, amtskommunerne og primærkommunerne i hovedstadsområdet. Det gælder f.eks. information, naturformidling, stiplanlægning og skovrejsning samt drift af naturskoler og forvaltning af offentligt ejede arealer.

Med vedtagelse af nbl i 1992 overførtes kompetencen vedrørende bygge- og beskyttelseslinierne fra fredningsnævnene til amtsrådene i hovedstadsområdet og kommunalbestyrelserne i Københavns og Frederiksberg Kommuner. Samtidig blev de samme myndigheders kompetence i relation til de beskyttede naturtyper udvidet. I dag er det i det væsentligste de samme myndigheder, som administrerer planloven og byggelovgivningen, der også administrerer bygge- og beskyttelseslinierne.

Nærmere bestemt træffer amtsrådene i hovedstadsområdet og kommunalbestyrelsen i Københavns og Frederiksberg Kommuner afgørelse som første instans om dispensation:

om forbud mod at ændre tilstanden af de i loven nævnte beskyttede naturtyper - søer, vandløb, heder, moser og lignende, strandenge og -sumpe, ferske enge og overdrev, (jf. nbl § 3),

om forbud mod ændringer i tilstanden af sten- og jorddiger og lignende, (jf. nbl § 4), og

om forbud mod tilstandsændringer/bebyggelse inden for en given afstand fra strande, søer og åer, skove, fortidsminder samt kirker, (jf. nbl §§ 15-19).

Når det gælder sø- og åbeskyttelseslinier samt skovbyggelinier har kommunalbestyrelserne fået overført kompetencen i byzoner og sommerhusområder, (jf. nbl §§ 16-17).

Ved etablering af offentlige anlæg i det åbne land skal amtsrådene i hovedstadsområdet i medfør af bekendtgørelsen om godkendelse af vejanlæg og ledningsanlæg godkende amtsveje og kommuneveje samt el-ledninger på 150 KV og derunder, der ønskes etableret som luftledninger.

Endvidere varetages gennemførelsen af naturplejen på private fredede arealer af amtsrådene i hovedstadsområdet og kommunalbestyrelserne i Københavns og Frederiksberg Kommuner, (jf. nbl. kapitel 4). De samme myndigheder yder desuden teknisk bistand til Fredningsnævnet, Naturklagenævnet samt Taksationskommissionen, (jf. nbl § 33).

Endelig kan nævnes, at amtsrådene i hovedstadsområdet og kommunalbestyrelserne i Københavns og Frederiksberg Kommuner løser en række opgaver på friluftsområdet, som typisk hidrører fra formålet i nbl. om at give befolkningen bedre adgang til naturen, men som ikke i er hjemlet i lovbestemmelser. Dette gælder bl.a. information, naturformidling og stiplanlægning.

Inden for råstoflovens område træffer amtsrådene i hovedstadsområdet og Københavns og Frederiksberg Kommuner afgørelse som første instans om erhvervsmæssig råstofindvinding, (jf. ri § 7). De samme myndigheder har ansvaret for kortlægning af råstofforekomster på landjorden. (I praksis er det dog kun de 3 amtsråd, der udfører disse arbejdsopgaver.)

Organisatorisk tilrettelægge/se

Opgaverne løses som nævnt ovenfor af det enkelte amtsråd i hovedstadsområdet og af kommunalbestyrelsen i Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Som led i administrationen af nbl'en inden for amtskommunernes område er der nedsat et "grønt råd" for hver amtskommune i hovedstadsområdet og for Frederiksberg og Københavns Kommuner. Rådet består af repræsentanter for natur-, friluft- og jordbrugsorganisationer. Amtskommunerne i hovedstadsområdet og Københavns og Frederiksberg Kommuner har formandspost og sekretariat. Planlægningen af befolkningens adgang til det åbne land og administrationen af amtskommunernes naturforvaltningstilskud må anses for at være væsentlige elementer i rådets drøftelser.

Udgifterne afholdes generelt af amts- og primærkommunerne, og kompenseres over bloktilskuddene. Eksempelvis modtager amtskommunerne nu i alt årligt 35 mio. kr. over bloktilskudsordningen til naturforbedringsprojekter. Den øvrige del af den samlede naturforvaltningsbevilling administreres af Skov- og Naturstyrelsen.

De statslige naturforvaltningsmidler i årene 1989-1994 har tilsammen i de tre hovedstadsamter og Københavns og Frederiksberg Kommuner udgjort 110,1 mio. kr. af den samlede pulje på 788,3 mio. kr. (Heraf er 43,8 mio. kr. overført som øremærkede tilskud og fra 1992 som bloktilskud til de tre amtskommuner og to kommuner.)

Finansiering af natur- og friluftsp projekter kan ske i samarbejde mellem stat og amtskommune (og primærkommune) eller amtskommunerne alene.

Der er ikke i hovedstadsområdet etableret samarbejdsorganer mellem de regionale myndigheder på naturområdet. Generelt set er der ikke særlige problemer vedrørende den nuværende administration af de generelle beskyttelsesbestemmelser og beskyttelseslinier.

For så vidt angår friluftsområdet, herunder naturgenopretning, naturpleje og skovrejsning samt ønsket om sammenhængende spredningskorridorer/-grønne kiler og planlægning for offentlige anlæg i det åbne land er der problemer, som især relaterer sig til det store befolkningstal i forhold til det lille areal i hovedstadsområdet. Det indebærer et pres på naturværdierne og de rekreative muligheder i området, og et forstærket krav til den sammenfattende fysiske planlægning. Tilsvarende er der på råstofområdet konflikter mellem råstofindvinding, vandindvinding og mulighederne for at deponere råjord fra bygge- og anlægsarbejder, som også stiller krav til planlægningen.

7.6. Kommunernes opgaver på naturområdet

Kommunernes opgaver på naturområdet har primært baggrund i naturbeskyttelseslovgivningen. Især på friluftsområdet finder der samarbejde sted mellem kommunerne. Således samarbejder primærkommunerne i hovedstadsområdet bl.a. om at etablere stier fra (de centrale) byområder til naturområderne. Primærkommunerne ejer næsten samtlige parker og stier i byerne samt enkelte større naturområder, hvilket især gælder for Københavns Kommune.

Endvidere samarbejder primærkommunerne om at etablere og drive naturskoler, hvilket i de fleste tilfælde sker på Skov- og Naturstyrelsens arealer.

Naturskolerne er kendetegnet ved, at de ligger i naturen, og undervisningen sker i sammenhæng med skolernes undervisning på natur- og miljøområdet.

Allerede i dag sker der således en væsentlig koordination på friluftsområdet. Dette skal ses i relation til, at Skov- og Naturstyrelsens og primærkommunernes opgaver på naturområdet udgør en vigtig ramme for friluftslivet. Styrelsen ejer og forvalter således langt de fleste for offentligheden værdifulde arealer, mens primærkommunerne ejer og forvalter en stor del af stianlæggene.

7.7. Opgaver på naturområdet, der løses af staten

Fem statsskovdistrikter i hovedstadsområdet forvalter driften og administrationen af et areal på knap 35.000 ha. Heraf er de 20.000 ha. produktiv skov, 7.000 ha. søer og vandløb samt 7-8.000 ha. ikke-skovbevoksede natur- og landbrugsarealer.

Statsskovdistrikterne administrerer skovloven, og har dermed myndighedsbeføjelser og tilskudsmuligheder på ikke - statslige skovarealer. Statsskovdistrikterne administrerer tillige dele af lov om jagt- og vildtforvaltning, f.eks. reglerne om vildtskader og afholdelse af jagtprøver.

Skov- og Naturstyrelsen har iøvrigt især følgende opgaver:

Rådgivnings-, vejlednings- og informationsvirksomhed om nationale og internationale naturformidlingsspørgsmål overfor private og andre myndigheder.

Rådgivning om fortolkning af bestemmelserne i nbl og rl.

* Ankeinstans for et betydeligt antal afgørelser efter nbl og rl.

Godkendelse af nye hovedlandeveje og el-ledninger over 150 KV.

* Udstedelse og administration af bekendtgørelser for vildtreservater, fredninger på havet samt sejladsbegrænsninger.

Administration af råstofindvinding på søterritoriet.

Forvaltning af størstedelen af de offentligt ejede arealer i hovedstadsområdet, som danner grundlag for friluftslivet uden for byerne.

* Dækning af visse publikumsskader i forbindelse med offentlighedens færdsel i naturen.

Finansiering af statsansatte naturvejledere samt dele af den generelle efteruddannelse af naturvejledere.

7.8. Særlige hovedstadsforhold vedrørende naturopgaver

De største problemer i relation til administration af naturområdet knytter sig, som tidligere nævnt, til ønsket om sammenhængende planlægning i hovedstadsområdet. Problemerne udspringer af, at det store befolkningstal i forhold til det lille areal i hovedstadsområdet lægger et stærkt pres på naturværdierne og de rekreative muligheder i området.

Der vil således være store fordele knyttet til at gennemføre en sammenhængende planlægning i henhold til planloven, forudsat at der bliver tale om et regionalt organ med selvstændig styrke.

Herved vil der bl.a. kunne skabes bedre sammenhæng i spredningskorridorer/de grønne kiler og regionale stiforbindelser på tværs af amtsgrænserne, og bedre sammenhæng i vejplanlægningen. Ikke mindst vil der være fordele at hente i relation til lossepladsplanlægningen, råstofplanlægningen og vandindvindingsplanlægning.

7.9. Amtskommunernes opgaver på energiområdet

Amtskommunerne har i dag ingen opgaver i relation til den specifikke lovgivning på energiområdet. Den eneste lovgivning på energiområdet, hvor kommunerne har direkte lovbundne opgaver er lov om varmforsyning.

Derudover har amtskommunerne og kommunerne opgaver i tilknytning til lovgivning uden for det specifikke energiområde, hvor administrationen berører energimæssige forhold. Her kan specielt nævnes den fysiske planlægning og administration af byggelovgivningen samt miljøgodkendelser af særligt forurenende virksomheder. Regionplanlægningen omfatter den fysiske planlægning vedrørende en række energianlæg, herunder større kraftværker, højspændingsledninger, transmissions- og fordelingsledninger for naturgas og kraftvarme/fjernvarme samt større vindkraftanlæg.

Efter at planloven er blevet udvidet til også at omfatte vurdering af virkninger for miljøet (VVM), har den amtskommunale behandling af de omfattede energianlæg fået større betydning, også hvad angår de energimæssige forhold. Der skal således belyses energi- og miljømæssige virkninger af alternativer til foreliggende forslag, og disse gøres til genstand for en offentlig høring og amtskommunal behandling.

Med den ændring af varmforsyningsloven, som trådte i kraft den 15. juni 1990 blev amtskommunerne frigjort for opgaver i henhold til varmforsyningsloven. De har herefter ingen opgaver i relation til den specifikke lovgivning på energiområdet.

Fra varmforsyningslovens vedtagelse i 1979 og indtil 1990 var amtskommunerne imidlertid pålagt en planlægningsopgave, der var baseret på den betydelige udbygning af naturgasnettet og kraftvarmesystemerne, som fandt sted ikke mindst i hovedstadsregionen. I hovedstadsregionen varetog Hovedstadsrådet den amtskommunale planlægningsopgave indtil sin nedlæggelse den 31. december 1989, hvor opgaven overgik til amtskommunerne ligesom i det øvrige land.

Varmeplanlægningssystemet havde stærke paralleller til systemet for den fysiske planlægning. Formålet med varmeplanlægningen var primært at sikre en samfundsøkonomisk udbygning af den kollektive varmforsyning, d.v.s. udbygningen af naturgasnettet og transmissions- og distributionssystemer for fjernvarme (kraftvarme).

Varmeplanlægningen havde før 1990 tre myndighedsniveauer:

- * Staten

- Amtskommunerne, i hovedstadsområdet Hovedstadsrådet

- * Kommunerne

Derudover blev planlægningen gennemført i nært samarbejde med de relevante forsyningsselskaber, og offentligheden blev inddraget gennem høringsfaser dels for oplæg til planerne og dels for selve planerne.

Staten udstak overordnede retningslinier - varmeplandirektiver - for det videre planlægningsforløb. På denne baggrund udarbejdede amtskommunerne/Hovedstadsrådet regionale varmeplaner med inddragelse af kommuner, forsyningsselskaber, offentlighed og øvrige interessenter.

De regionale varmeplaner fastlagde den overordnede varmforsyningsstruktur i amtet og blev godkendt af Energiministeriet med fastsættelse af vilkår, betingelser og videre forudsætninger. På baggrund af de regionale varmeplaner udarbejdede kommunerne mere detaljerede planer for varmforsyningen i den enkelte kommune. Også disse planer blev udarbejdet med inddragelse af forsyningsselskaber og offentlighed. Amtskommunerne/Ho-

vedstadsrådet påså, at de kommunale planer lå indenfor rammerne af de regionale planer.

I det omfang konkrete varmemforsyningsprojekter var omfattet af en godkendt regional varmeplan, var behandlingen af projektet en opgave for amtskommunerne/Hovedstadsrådet. I de tilfælde, hvor projektet lå inden for en vedtaget kommunal varmeplan, var behandlingen af konkrete varmemforsyningsprojekter en kommunal opgave.

Hovedstadsrådet var således en vigtig part i den omfattende infrastrukturplanlægning med udbygningen med fjernvarme-(kraftvarme) og naturgas-systemerne i perioden 1979-89.

7.10. Kommunernes opgaver på energiområdet

Kommunernes lovbundne opgaver indenfor den specifikke energilovgivning er knyttet til varmemforsyningsloven. Opgaven består bl.a. i at følge udviklingen i varmemforsyningen i kommunen, herunder tilslutningen til de kollektive systemer.

Samtidig skal kommunen vedligeholde et plangrundlag, som gør det muligt for kommunalbestyrelsen at behandle konkrete varmemforsyningsprojekter. Plangrundlaget omfatter bl.a. prognoser for varmebehov, kapacitetsforhold og brændselsanvendelse for kollektive forsyningsanlæg samt varmemforsyningens miljømæssige virkninger.

Ved den konkrete behandling af projekter skal kommunalbestyrelsen vurdere forslagenes forhold til den førømtalte generelle planlægning. Vurderinger af energi-, miljø- og samfundsøkonomiske forhold samt økonomiske konsekvenser for varmemforbrugerne skal også inddrages i kommunalbestyrelsens behandling af projekter.

Endvidere tager kommunerne bestemmelse om og administrerer anvendelsen af tilslutningspligt til de kollektive varmemforsyningsanlæg i kommunen. Endelig skal kommunen sikre overensstemmelse mellem varmeplanlægningen og den fysiske planlægning samt administrationen af byggelovgivningen.

7.11. Omtale af forsyningselskaberne m.v.

Fjernvarmesektoren i hovedstadsregionen består af omkring 50 privat eller kommunalt ejede fjernvarmeselskaber samt Centralkommunernes Transmissionsselskab (CTR) og Vestegnens Kraftvarmeselskab (VEKS), som er to store fælleskommunale transmissionsselskaber med henholdsvis 5 og 10 interessentkommuner.

Den primære varmeleverandør til CTR og VEKS, der fordeler varmen i de centrale kommuner og på vestegnen, er Elkraft.

På de varmegærker, der ikke forsynes fra CTR og VEKS, har foregået - og foregår stadig - en omlægning til decentral kraftvarme og anvendelse af bio-brændsler. I de tilfælde, hvor der omlægges til decentral kraftvarme, bliver den primære varmeleverandør ofte Sjællandske Kraftværker, der endvidere ejer og driver en transmissionsledning fra Helsingør til Nordforbrænding i Hørsholm, og i øjeblikket anlægger en transmissionsledning fra Hillerød til Farum og Værløse.

En del projekter overskrider kommunegrænserne, og har derfor regional karakter. For sådanne projekter lægger Energistyrelsen ved sin behandling særlig vægt på de overordnede vurderinger og koordineringen mellem kommunerne.

I disse tværgående fælleskommunale projekter håndterer staten dog projekterne på forskellig vis. I nogle tilfælde bliver der etableret samarbejde i formaliseret regi mellem kommuner, Energistyrelsen og andre involverede parter, hvorimod samarbejdet i andre tilfælde foregår mere på ad hoc basis med traditionel sagsbehandling i Energistyrelsen, høring af berørte parter etc.

Større kraftvarmeanlæg (anlæg med en elkapacitet over 25 MW) behandles alene efter elforsyningsloven, mens der efter varmemforsyningsloven kan stilles vilkår for og gives forudsætninger om anlæggenes anvendelse af deres varmeproduktion.

Gasleverancerne i hovedstadsregionen forestås primært af HNG, der er et fælleskommunalt interessentskab med deltagelse af alle regionens kommuner bortset fra København og Frederiksberg. Det er imidlertid ikke HNG, men kommunerne og Energistyrelsen, der har planansvaret i forbindelse med naturgasprojekter.

I København og på Frederiksberg er varmemforsyningen alene baseret på fjernvarme.

Til nogle større kraftvarmegærker og industrikunder er det Dangas A/S, der er leverandør, eller leverancen deles mellem HNG og Dangas. Dangas er et datterselskab, der helt er ejet af det statslige selskab Dansk Olie og Naturgas A/S (DONG).

Det overordnede naturgassystem har regional karakter, og en del senere udbygninger overskrider kommunegrænser, hvorfor Energistyrelsen ved sin projektbehandling lægger vægt på overordnede hensyn.

De største elproducenter i hovedstadsregionen er Sjællandske Kraftværker (SK) og Københavns Belysningsvæsen (KB). NESA A/S er den betydeligste part (ejerandel) i SK. KB hører under Københavns Kommune (magistratens 5. afdeling). Derudover er der decentrale kraftvarmeværker samt industrielle elproducerende anlæg i regionen. Lastfordelingen mellem elværkerne reguleres af Elkraft, der er et samarbejdsorgan mellem SK og KB.

Transmission og distribution forestås uden for Københavns Kommune primært af NESA A/S. Der er desuden et antal mindre kommunale elselskaber i regionen. Gentofte Kommune er hovedaktionær i NESA med ca. 60 pct. af aktierne, mens Københavns Amtskommune har ca. 15 pct., og resten ejes af pensionskasser m.v.

Den kommunale og amtskommunale kompetence i forbindelse med elanlæg omfatter alene de forhold, som fremgår af planloven. Staten er bl.a. gennem elforsyningslovens bevillings- og planlægningssystemer myndighed i forbindelse med planlægningen af elforsyningen. Elforsyningsloven giver Energistyrelsen en godkendelseskompetence vedrørende elproducerende anlæg samt elledninger over 100 kV. Elanlæg er ofte store projekter, der involverer flere amter direkte eller indirekte.

7.12. Særlige hovedstadsforhold vedrørende energiopgaver

Energiforsyningsstrukturen og de fremtidige planlægnings- og forvaltningsopgaver på energiområdet i hovedstadsregionen afspejler regionens karakter af at være et stærkt integreret bysamfund. Der er derfor et naturligt behov for overordnede vurderinger med hensyn til energi- og miljømæssige forhold for konkrete projekter og planer, som ligger udover, hvad det må anses for hensigtsmæssigt at pålægge de enkelte kommuner og amtskommuner.

Blandt de betydeligste nuværende og forestående planlægningsopgaver på energiområdet i hovedstadsregionen kan nævnes kraftvarmeudbygningen i tilknytning til det sammenhængende transmissionssystem samt omlægning til kraftvarme på regionens affaldsforbrændingsanlæg. Begge disse opgaver er karakteriseret ved, at konsekvenserne af deres praktiske realisering vil have virkninger på tværs af såvel kommune- som amtsgrænser.

Om kraftvarmeudbygningen kan specielt nævnes, at der ved den aktuelle behandling af en ny blok på Avedøreværftet bl.a. undersøges alternative udbygninger, hvor der forudsættes etableret ny elkapacitet i flere af regionens amter. Energistyrelsen varetager overordnede hensyn ved sin behandling af projektet.

Energistyrelsen og Miljøstyrelsen foretager en overordnet koordinering på affaldsforbrændingsområdet, hvor det kan være en urimelig opgave for den aktuelle projektbehandlende kommune efter varmeforsyningsloven at varetage de overordnede hensyn vedrørende energi- og miljømæssige forhold, der er et resultat af projekternes kommune- og amtsoverskridende karakter.

For sådanne projekter er affaldsoplandene og forbruget af den producerede el og varme almindeligvis spredt over flere amter og kommuner. Særligt koordineringen af affaldsleverancer til større kraftvarmeanlæg kan pege på et behov for overordnet regionalt samarbejde.

8. Socialministeriet

8.1. Indledning

For en række af de sociale opgavers vedkommende medfører de særlige strukturer i hovedstadsområdet, at der oftere her end andre steder i landet er brug for koordinering og samordning på tværs af de eksisterende administrative grænser.

Områdets karakter af ét sammenhængende byområde, hvor problemerne ikke kan afgrænses inden for givne kommune- og amtsgrænser, koncentrationen af en del mere komplekse sociale problemer knyttet til storbyen, placeringen af en række store institutioner i området, de særlige styreformer for de to centerkommuner m.m. giver mange særegne udfordringer for den sociale planlægning og samarbejdet myndighederne imellem.

I det følgende beskrives en række af de sociale opgaver, hvor opgaveløsningen i hovedstadsområdet i dag forudsætter koordinering, og/eller hvor det ud fra en faglig vurdering kunne overvejes, om der er et koordineringsbehov.

I beskrivelsen er der især fokuseret på de amtskommunale opgaver, samt på de primærkommunale opgaver med tilknytning hertil. Denne vægtning afspejler således ikke den faktiske sociale opgavefordeling, hvori hovedparten af det offentliges ansvar er lagt på primærkommunalt niveau.

Desuden indeholder beskrivelsen en række opgaver, der løses af staten eller af private organisationer, og som er af væsentlig betydning for det samlede billede af opgaveløsningen på det sociale område i hovedstadsregionen. For de amtskommunale og kommunale opgaver er beskrivelsen i det følgende disponeret således:

- * regelgrundlag,
- * udviklingstendenser,
- * organisering,
- * finansiering og
- * kvantitative/statistiske oplysninger.

Hvor intet andet er anført, eller følger af sammenhængen i øvrigt, knytter regelhenvisningerne sig til lov om social bistand. I beskrivelserne er flere steder henvist til "hovedstadsområdet" eller "hovedstadsregionen". Hvor intet andet er anført, menes hermed det geografiske område, der svarer til HT-området.

8.2. Amtskommunale opgaver

8.2.1. Forebyggelse, rådgivning og vejledning

Vedrørende den generelle vejledningsforpligtelse vejleder amtsrådet efter den sociale styrelseslovs § 10 kommunerne i sociale og sundhedsmæssige anliggender. Herudover påhviler der amtsrådet særlige vejledningsforpligtelser i nærmere angivne sammenhænge.

Efter § 12, stk. 3, varetages i Københavns og Frederiksberg Kommuner de opgaver, der efter bistandsloven er henlagt til amtskommunerne, af henholdsvis magistraten og kommunalbestyrelsen, som således udøver både de amtskommunale og kommunale funktioner inden for rådgivning og vejledning.

For så vidt angår rådgivning af kommunerne om børn og unge yder amtskommunen efter bistandslovens § 12 kommunerne, herunder børn og ungeudvalgene efter § 126, vejledning i sager om social bistand, navnlig ved at stille sagkyndige til rådighed, og varetager i øvrigt de opgaver, der efter reglerne for de enkelte hjælpeformer er henlagt til amtsrådet.

Efter bistandslovens § 32 b, stk. 1, yder amtsrådet vejledning og konsulentstøtte vedrørende såvel planlægning som udførelse af kommunalbestyrelsens forebyggende og støttende virksomhed for børn og unge. Amtsrådet yder efter § 66 e, vejledning og konsulentstøtte ved kommunalbestyrelsens beslutninger om valg af opholdssted i overensstemmelse med planen for barnets eller den unges ophold uden for hjemmet.

Det påhviler iøvrigt amtsrådet efter § 126, stk. 2, at udpege den pædagogisk-psykologisk sagkyndige samt en stedfortræder for denne til at indtræde i det børn og unge-udvalg, som nedsættes af kommunalbestyrelsen efter § 126, stk. 1.

Omkring rådgivningscentre for børn og unge skal amtsrådet efter bistandslovens § 87 sørge for, at der er mulighed for undersøgelse og behandling i rådgivningscentre af børn og unge med adfærdsvanskeligheder. Centrene drives af én eller flere amtskommuner. Socialministeren fastsætter vejledende regler for centrenes ledelse og drift.

De amtskommunale rådgivningscentre for børn og unge yder kommunerne bistand om børnefamilier med psykiske, sociale og opdragelsesmæssige problemer, bl.a. i form af konsulentstøtte til medarbejdere i den kommunale forvaltning. I komplicerede tilfælde støtter rådgivningscentrene forvaltningen bl.a. i valg af hjælpeforanstaltninger. De kan desuden bistå ved

udarbejdelsen af planer i anbringelsessager, og centrene kan foretage selvstændige undersøgelser og behandling af barnet/den unge og familien.

Henvendelse om optagelse rettes efter § 89 til centrene, der fortrinsvis modtager børn og unge, der henvises af kommunen. Der er dog også mulighed for, at børn og unge og deres familier kan henvende sig direkte til rådgivningscentre. Undersøgelse og behandling er gratis for brugerne, jf. § 90.

Vedrørende specialrådgivning for handicappede er amtskommunerne efter bistandslovens § 29, stk. 1, 2. pkt. forpligtet til at stille sagkyndige til rådighed for den kommunale rådgivning eller i særlige tilfælde selv at påtage sig vejledningsarbejdet i forhold til borgerne. Denne specialrådgivningsforpligtelse for amtsrådet vedrører personer, herunder børn og unge, med vidtgående fysiske eller psykiske handicap.

Som led i rådgivningsforpligtelsen påhviler det amtskommunerne at medvirke til at tilvejebringe hensigtsmæssige og sikre hjælpemidler, jf. § 58 a. Amtskommunerne skal sørge for at koordinere og deltage i prøvningsforsknings- og informationsvirksomhed på hjælpemiddelområdet.

Udviklingstendenser

Efter § 32 b, stk. 2, er det præciseret, at det påhviler såvel amtsrådet som kommunalbestyrelsen at samarbejde om den forebyggende og støttende virksomhed for børn og unge. Bestemmelsen fik denne præciserede formulering ved en ændring af reglerne om foranstaltninger for børn og unge pr. 1. januar 1993. Forebyggelsesbegrebet er herved anvendt i en bred betydning, og dækker ikke kun forebyggelse af anbringelser uden for hjemmet, men også de mere generelle forebyggende foranstaltninger. Med bestemmelsen understreges betydningen af, at kommunalbestyrelser og amtsråd indgår i et tæt samarbejde på området.

Organisering

Den generelle rådgivningsforpligtelse over for borgerne er placeret i primærkommunernes social- og sundhedsforvaltning eller dertil svarende forvaltning. Amtsrådets forpligtelse til at yde (special-)rådgivning er således et supplement hertil under hensyn til stordriftsfordele m.v.

Rådgivningscentre for børn og unge er placeret forskelligt fra amtskommune til amtskommune, men alle steder er der mulighed for åben rådgivning. Rådgivningscentre kan kun oprettes som amtskommunale institutioner, og de drives af en eller flere amtskommuner.

Der findes på handicapområdet en del amtskommunale lands- og landsdelsdækkende institutioner, som virker til støtte for amtskommunernes og kommunernes varetagelse af arbejdet for personer med vidtgående fysisk eller psykisk handicap. Flere af disse institutioner er placeret i hovedstadsområdet. Desuden er der mulighed for at trække på specialviden i enkelte statslige institutioner og konsulentordninger under Socialministeriet.

En del af specialrådgivningen er placeret på eller knyttet til amtskommunernes døgninstitutioner for målgruppen. F.eks. er der i Københavns amt nogle tidligere særforsorgsinstitutioner (døgninstitutioner) med ekspertise og rådgivningsfunktioner, og som dermed influerer på udviklingen i området. Tilsvarende gælder i andre amter, bl.a. Fyns og Århus amter.

Specialundervisning af handicappede hører under Undervisningsministeriets ressort.

Udgifterne ved rådgivning og vejledning, som påhviler amtsrådet, samt udgifterne ved de i § 87 nævnte rådgivningscentre afholdes endeligt af amtskommunen. Amtskommunen afholder desuden 50 pct. af de kommunale udgifter til forebyggende og støttende foranstaltninger for børn og unge m.v., nævnt i § 33, stk. 2. Udgifter til den øvrige rådgivning og vejledning afholdes af kommunen.

8.2.2. Særlige daginstitutioner for børn og unge

Efter § 95 a skal amtsrådet sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på særlige daginstitutioner for børn og unge, der på grund af et vidtgående fysisk eller psykisk handicap har et særligt behov for støtte, behandling m.v., der ikke kan dækkes gennem ophold på en af de i § 69 nævnte daginstitutioner. Forpligtelsen omfatter således tilbud ud over de tilbud om støtte, der gives i almindelige dagtilbud (og i skolen) til børn og unge med handicap eller med sproglige problemer.

Institutionerne kan oprettes og drives af en amtskommune, en kommune eller som selvejende institution, med hvilke amtsrådet indgår overenskomst. Amtsrådet fører tilsyn med institutionerne. Bestemmelse om optagelse i en institution træffes af amtsrådet efter indstilling fra kommunalbestyrelsen i opholdskommunen.

I Københavns og Frederiksberg Kommuner varetages de opgaver, der efter bistandsloven er henlagt til amtskommunerne, af henholdsvis magistraten og kommunalbestyrelsen, - i Københavns Kommune i magistratens 3. afdeling.

For børn og unges ophold i særlige daginstitutioner betaler kommunen en takst, der fastsat for et regnskabsår ad gangen svarer til 50 pct. af udgifterne, mens amtskommunen afholder den resterende offentlige udgift. Det kan sammenlignes med at udgifter vedrørende almindelige dagtilbud efter §§ 64, 69 og 70 afholdes fuldt ud af kommunen.

Der betales for ophold i de særlige daginstitutioner efter bekendtgørelse om betaling for ophold i dagtilbud for børn og unge. I tilfælde, hvor optagelsen i institutionen i hovedsagen har behandlingsmæssigt sigte, er opholdet dog vederlagsfrit for forældrene. I andre tilfælde betales almindelig daginstitutionstakst.

Der var ifølge Danmarks Statistiks sociale ressourceopgørelse januar 1992 og tabel 8.2.1. i alt 943 pladser i særlige daginstitutioner med 962 indskrevne børn og unge, lidt over 1/4 heraf er i hovedstadsområdet. Der er stort set samme anvendeshyppighed af de særlige dagtilbud (i forhold til antal børn 0-14 år) her som i resten af landet.

Tabel 8.2.1. Antal pladser i særlige daginstitutioner

Antal indskrevne)	Hovedstads området	øvrige	land	Hele landet
0-2 årige	35		111	146
3-6 årige	170		533	703
7 årige og over	41		72	113
Indskrevne i alt	246		716	962
I pct. af samtlige 0-14 årige	0,10		0,12	0,11
Antal pladser	266		677	943

1) Pr. 1. januar 1992

8.2.3. Døgnophold for børn og unge

I tilfælde af, at der træffes beslutning om en anbringelse uden for hjemmet af et barn eller en ung, skal kommunen træffe beslutning om valg af opholdssted i overensstemmelse med den udarbejdede plan for anbringelsen, jf. § 66 d. Valget af det konkrete anbringelsessted inden for den valgte type af opholdssteder tilkommer kommunen.

Det er amtsrådet, der efter bistandslovens § 96 skal sørge for det nødvendige antal pladser på institutioner, herunder børne- og ungdomspensioner, til børn og unge, der skal anbringes uden for hjemmet. Endvidere skal amtsrådet efter § 96, stk. 1, sidste pkt. sørge for, at der er det nødvendige antal pladser og mulighed for ambulant behandling på institutioner for børn og unge med sociale adfærdsproblemer.

Loven opdeler ikke institutionerne i forskellige typer, og amtsrådene kan derfor kombinere og udnytte institutionerne til børn og unge i forskellige aldersklasser og med forskellige behov for kontakt, behandling, beskæftigelse m.v.

For hjemmeboende børn og unge, herunder børn og unge med vidtgående fysiske eller psykiske handicap, kan der være behov for aflastningspladser, og amtskommunen kan tilgodese dette behov enten ved at have aflastningsinstitutioner eller aflastningspladser på døgninstitutioner for børn eller unge. Aflastningsophold betragtes lovgivningsmæssigt som en forebyggende foranstaltning, og ikke som en anbringelse uden for hjemmet.

Der er i tilknytning til enkelte af døgninstitutionerne etableret sikrede afdelinger, d.v.s. afdelinger, hvis yderdøre og vinduer kan være konstant aflåst. Der er særlige betingelser for, at børn og unge kan anbringes i disse afdelinger.

Amtsrådet kan opfylde sin forpligtelse efter § 96 på følgende måder:

- * ved at oprette og drive institutioner, eventuelt i fællesskab med andre amtsråd,
- * ved at indgå aftale med kommuner om anvendelse af kommunalt drevne institutioner,
- * ved at indgå overenskomst med selvejende institutioner, herunder også institutioner, der ligger i andre amtskommuner og
- * ved at indgå aftale med andre amtsråd om benyttelse af pladser på de ovennævnte institutioner.

Ved aftale mellem amtsråd og kommunalbestyrelse om anvendelse af kommunalt drevne institutioner skal amtsrådet sikre sig, at institutionen er til rådighed mod, at amtsrådet løbende betaler kommunalbestyrelsen de hermed forbundne udgifter til institutionens drift.

Efter § 98 fører amtsrådet det almindelige tilsyn med døgninstitutioner for børn og unge i amtskommunen. Efter § 97 skal amtsrådet påse, at planer for oprettelse eller ændring af døgninstitutioner for børn og unge er i overensstemmelse med retningslinier, der er udarbejdet af socialministeren. Socialministeriet har udsendt vejledning nr. 11 af 15. december 1992 om bistandslovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge.

Af udgifter vedrørende formidlet døgnophold, jf. § 66, afholder kommunen og amtskommunen hver 50 pct. Af udgifterne til ophold på døgninstitutioner efter § 96 betaler kommunerne en takst, der fastsat for et regnskabsår ad gangen på grundlag af institutionernes budgetter, svarer til 50 pct. af udgifterne ved opholdet.

Efter § 100 betales der for opholdet efter regler, som fastsættes af socialministeren. Regler om forældres og børn og unges betaling for døgnophold findes i Socialministeriets bekendtgørelse om betaling for ophold i døgninstitutioner og opholdsteder for børn og unge. Ophold for børn med vidtgående fysisk eller psykisk handicap er vederlagsfrit, når anbringelsen i hovedsagen har et behandlingsmæssigt sigte.

Efter § 135, stk. 4, sker der fordeling af udgifterne ved ophold i sikrede afdelinger i døgninstitutioner for børn og unge mellem amtskommunerne og kommunerne samt mellem disse indbyrdes. Udgifterne fordeles efter antallet af 15-17 årige i de enkelte amtskommuner og kommuner opgjort pr. 1. januar i året forud for regnskabsåret, således at amtskommunerne afholder 50 pct. af udgifterne, medens kommunerne afholder resten.

Ved udgangen af 1993 var i alt 15.035 børn og unge anbragt uden for eget hjem, heraf var 2.948 børn og unge i aflastningsophold, jf. tabel 8.2.2.

Tabel 8.2.2. Antal børn og unge anbragt uden for eget hjem			
Børn og unge uden for hjemmet 1)	Hovedstadsområdet	Øvrige land	Hele landet
Familiepleje	1.815	3.229	5.044
Døgninstitution	1.484	1.766	3.250
Anden anbringelse 2)	1.265	2.528	3.793
Aflastning	1.039	1.909	2.948
Børn og unge i alt	5.603	9.432	15.035
I pct. af 0-18 årige	1,62	1,16	1,30
1) Pr. 31. december 1993			
2) Socialpædagogisk kollektiv. kost/efterskole, eget værelse m.v.			

Der er mere end dobbelt så høj anbringelseshyppighed i Københavns og Frederiksberg Kommuner som i resten af landet. Også mange af kommunerne i de tre hovedstadsamter ligger over gennemsnittet.

Anbringelsesformerne varierer ud over landet. I hovedstadsområdet sker anbringelse af børn og unge hyppigere i døgninstitution og sjældnere i familiepleje sammenlignet med resten af landet.

De samlede offentlige udgifter til døgninstitutioner og døgnpleje (eksklusiv aflastningsophold) er i 1995 budgetteret til ca. 3,7 mia. kr.

8.2.4. Institutioner for stofmisbrugere

Ansvar for at tilvejebringe tilbud for stofmisbrugere påhviler amtsrådet. Amtskommunernes institutions- og behandlingstilbud over for blandings- og injektionsmisbrugere omfatter bl.a. afgiftningstilbud, § 96-institutioner, socialpædagogiske kollektiver og ambulant metadonvedligeholdelse.

Det er kommunalbestyrelsen, der efter § 68 a har visitationskompetencen for personer over 18 år, både til tilbud efter § 96 og til andre dag- og døgnophold efter § 66.

I den narkopolitiske redegørelse af 16. marts 1994 konstaterede regeringen, at der er behov for en række initiativer for at imødegå den påviste udvikling gennem de senere år med hensyn til behandling af stofmisbrugere. Regeringen pegede på en række initiativer, der er påkrævet for at imødegå udviklingen. Formålet vil bl.a. være at styrke og skabe bedre sammenhæng i behandlingstilbudene, ikke mindst sammenhængen mellem metadonbehandling og de sociale tilbud. Fra 1. januar 1996 samles ansvaret for hele stofmisbrugsbehandlingen ét sted - i amtskommunerne. Lovændringen på det sociale område indeholder følgende hovedelementer:

- * Præcisering af samarbejdet mellem amtskommuner og kommuner om indsatsen for stofmisbrugere. Selvom det bliver amtsrådet, der som udgangspunkt endeligt afgør, om behandling i form af dag- og døgntilbud skal tilbydes, skal kommunalbestyrelsen inddrages i et tæt samarbejde. Dette gælder både samarbejde om tilrettelæggelse af den overordnede indsats på området, og samarbejde om indsatsen for den enkelte stofmisbruger.
- * Ændring af kompetencen for visitation til stofmisbrugsbehandling fra kommunalbestyrelsen til amtsrådet med adgang til at overlade ansvaret til kommunalbestyrelsen, hvis der er enighed om, at behandlingsindsatsen bedst varetages af kommunen. Eventuel uenighed kan indbringes for socialministeren.

- * Mulighed for under amtsrådets tilsyn at anvende behandlingstilbud på private institutioner uden driftsoverenskomst med samme finansiering som øvrige behandlingstilbud.

Arten og antallet af behandlingstilbud for stofmisbrugere varierer betydeligt ud over landet - også inden for hovedstadsområdet.

I Københavns Kommune består den overordnede struktur for behandlingssystemet af:

- * 4 distriktscentre placeret i forskellige områder af byen med kompetence og ansvar for visitation, behandling og lokal planlægning.
- * Specialinstitutioner, hvis tilbud retter sig mod enkeltgrupper, f.eks. stofmisbrugere med børn.
- * En entreprisepulje til køb af enkeltpladser eller til projekter.

Området er i Københavns Kommune præget af en del projektvirksomhed. Siden 1993 har kommunen bl.a. modtaget tilskud fra Socialministeriets Storby-pulje til delvis finansiering heraf.

Frederiksberg Kommune har indtil 1992 betjent sig af en samarbejdsaftale om fælles benyttelse af Københavns Kommunes institutioner, men er siden overgået til en ordning, hvor pladserne købes enkeltvis i et antal kommuner/amtskommuner, herunder Københavns Kommune.

I Københavns amt foregår behandlingen af stofmisbrugere dels i sygehusregi, hvor der gennemføres døgnbehandling og ambulant efterbehandling, dels i social- og sundhedsforvaltningens regi, hvor der i en § 96-institution tilbydes ambulant behandling. Det ambulante tilbud er opdelt i 3 afdelinger svarende til en regional fordeling af kommunerne i amtet.

Samarbejdet med kommunerne finder sted i et Alkohol- og stofmisbrugs-samråd, der bl.a. medvirker til koordination mellem amtskommunen og kommunerne i Københavns amt.

I Frederiksborg amt er misbrugsområdet samlet under en fælles ledelse i Frederiksborg Amtskommunes Misbrugscenter. Behandlingsindsatsen omfatter bl.a. afgiftningstilbud. Amtskommunen råder ikke over døgnbehandlingstilbud, men har midler afsat til § 66-tilbud og udenamtslige anbringelser efter behov. Der er ikke et overordnet samarbejdsorgan på misbrugsområdet mellem amtskommunen og kommunerne i dette amt.

I Roskilde amt foregår afgiftning af stofmisbrugere på somatisk sygehus og abstinensbehandling på psykiatriske afdelinger. Et amtsungdomscenter varetager såvel ambulant som døgnbehandling. Der findes et rusmiddelsamaråd, hvori misbrugsindsatsen planlægges sammen med kommunerne.

Finansiering

Kommunen og amtskommunen deler udgifterne - i praksis ved, at kommunen betaler en takst, der fastsættes for et år ad gangen på grundlag af budgettet, svarende til 50 pct. af udgifterne.

Personer over 18 år er forpligtet til at bidrage til udgifterne ved deres døgnophold. Betalingen fastsættes således, at vedkommende skal have et beløb til rådighed, der kan dække de særlige behov, som den pågældende aldersgruppe har.

Kvantitative/statistiske oplysninger

Københavns Kommune har ved budgetforslag 1996 skønnet, at ca. 1.300 stofmisbrugere årligt er i kontakt med kommunens behandlingssystem. Derudover skønnes ca. 1.000 stofmisbrugere at være i behandling hos privatpraktiserende læger eller lægeklinikker.

Københavns Kommunes behandlingssystem for stofmisbrugere råder i budget 1995 over:

- 390 ambulante behandlingspladser.
- 68 døgnbehandlingspladser.
- 23 pladser i § 105 regi
- 77 familieplejepladser.
- 11 dagpladser.

Desuden er yderligere 100-150 pladser til rådighed i entreprise. I Københavns Kommune er der desuden etableret flere specielle projekter m.v., der i øjeblikket i alt råder over:

- 50 ambulante behandlingspladser.
- 22 døgnbehandlingspladser.

Københavns Kommunes samlede udgifter i 1994 til behandling af stofmisbrugere var til godt 68 mio. kr.

For de øvrige amtskommuner og kommuner foreligger der ikke skøn over de midler, der anvendes på stofmisbrugsområdet, idet der ud over udgifter

til behandling i snævrere forstand afholdes udgifter til tilbud, hvor stofmisbrugerne ikke kan udskilles.

8.2.5. Institutioner for personer med særlige sociale vanskeligheder (hjemløse, socialt udstødte og truede grupper)

Efter bistandslovens § 105 skal amtsrådet sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på institutioner m.v. beregnet til midlertidigt ophold for personer, der ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som på grund af særlige sociale vanskeligheder har behov for botilbud eller aktiverende støtte og omsorg, der ikke kan ydes efter andre regler inden for den sociale lovgivning eller efter anden lovgivning.

Institutioner efter bistandslovens § 105 har til formål gennem forebyggelse, støtte, aktivering og omsorgsforanstaltninger at arbejde for, at brugerne psykisk, fysisk og socialt får styrket deres ressourcer og forbedret deres livssituation, således at de bliver bedre i stand til at klare tilværelsen selv. Optagelse kan ske ved personlig henvendelse eller ved henvendelse fra offentlige myndigheder, herunder også andre tilsvarende institutioner, beliggende uden for amtets geografiske område.

Det offentliges indsats overfor de svageste i samfundet har i de seneste årtier i lighed med de øvrige sociale områder været inde i en omstillings- og omstrukturingsproces, hvor det offentliges indsats er decentraliseret, og ansvaret lagt ud til lokalsamfundene.

Der har i de senere år været fokus på § 105-området, og Folketinget har flere gange debatteret forholdene for de svageste i samfundet, og pålagt regeringen at styrke indsatsen overfor denne gruppe.

Som et led i den styrkede indsats for de socialt svage grupper sker der ikke længere pensionsinddragelse og standsning af kontanthjælp under ophold på § 105-institutioner. Beboerne får - i lighed med en række andre institutioner - fra 1995 udbetalt deres pension og kontanthjælp, og skal betale for opholdet.

Som led i decentraliseringen kan amtskommunernes opgaver på § 105-området fra 1. april 1995 lægges ud til kommunerne.

Endvidere er § 105-institutionernes rolle styrket, bl.a. ved en understregning af betydningen af institutionernes efterfølgende og opsøgende støtte i udslusningsfasen.

Der har i de senere år været en real stigning i udgifterne på § 105-området med ca. 3 pct. årligt, jf. finanslov 1995. Denne stigning påregnes at fortsætte.

Ansvar for, at tilbud om optagelse på en § 105-institution er til stede, påhviler amtsrådet. Forsorgshjem og andre tilbud efter § 105 kan oprettes og drives af en eller flere amtskommuner eller som selvejende institution, med hvilken amtsrådet indgår overenskomst eller træffer anden aftale, f.eks. om økonomiske tilskud, personale, lokaler eller på anden vis. Kommuner kan etablere § 105-institutioner efter aftale med amtsrådet. Amtsrådet fører tilsyn med institutioner m.v. efter bistandslovens § 105, herunder kommunalt oprettede institutioner.

Efter § 135, stk. 1, refunderer staten 75 pct. af amtskommunernes/kommunernes udgifter vedrørende § 105-institutioner. Der betales under opholdet for kost og logi m.v., jf. bistandslovens § 110.

Ifølge den sociale ressourcetælling januar 1993 er der i alt 74 institutioner, fordelt på forsorgshjem, optagelseshjem, beskyttede pensionater, kontaktcentre, herberger og krisecentre, og ialt 2.549 pladser i hele landet.

Heraf har Københavns Kommune 22 institutioner med 1067 pladser, Frederiksberg Kommune 1 institution med 27 pladser, Københavns amt 6 institutioner med 99 pladser, Frederiksborg amt 3 institutioner med 92 pladser og Roskilde amt 3 institutioner med 56 pladser. Selvom ca. 40 pct. af pladserne i hele landet og 80 pct. af pladserne i hovedstadsområdet ligger i Københavns Kommune, er det i en vis grad borgere fra andre kommuner, der er brugere af dem. Ifølge Socialministeriets undersøgelse fra januar 1992 var det således 14 pct. af pladserne i Københavns Kommune, der var belagt af borgere fra andre kommuner.

Det bemærkes, at Kofoeds Skole, der til en vis grad har samme funktioner som en § 105 institution bl.a. på grund af de særlige forhold, som eksisterer i hovedstadsområdet, fortsat er en statsligt finansieret institution.

De samlede offentlige udgifter til forsorgshjem m.v. er for 1995 budgetteret til godt 404 mio. kr. Heraf afholdes ca. 32 pct. af Københavns og Frederiksberg Kommuner.

8.2.6. Svangre- og mødrehjem

Efter §§ 101 - 104 kan amtsrådet drive hjem for gravide kvinder og mødre med små børn. Amtsrådet kan indgå overenskomst med en selvejende institution om ret til at råde over pladser på denne.

Amtsrådet fører tilsyn med forholdene. Bestemmelse om optagelse i svangre- og mødrethjem træffes af amtsrådet efter indstilling fra kommunalbestyrelsen i opholdskommunen.

Personer, der er optaget i svangre- og mødrethjem, betaler ikke for opholdet. Finansieringen deles efter § 135, stk. 3, ligeligt mellem kommune og amtskommune på grundlag af en takst svarende til de budgetterede udgifter.

Svangre/mødrethjem er en institutionsform, der er ved at forsvinde, idet andre tilbud har taget over. Der foreligger ikke oplysninger, der gør det muligt at udskille de særlige tilbud for gravide kvinder og mødre med små børn. Der er imidlertid opmærksomhed på det evt. stigende antal kvinder med børn på de almindelige § 105 institutioner.

8.2.7. Aktivisering

Amtskommunerne er ifølge aktiveringsloven ikke pålagt opgaver vedrørende aktivisering. Nogle amtskommuner har dog et udbud af aktiviseringstilbud, som kommunerne kan benytte sig af. Desuden er der i særlige tilfælde et samarbejde med kommunerne i tilknytning til aktiveringsområdet. I København amt er der f.eks. på embedsmandsplan et tæt samarbejde mellem amtskommune, kommuner og arbejdsmarkedsrådets sekretariat i forbindelse med administration af EU's socialfondsmidler.

8.2.8. Revalideringsinstitutioner

Amtskommunerne er ansvarlige for, at der er mulighed for optagelse på revalideringsinstitutioner m.v. efter § 91. Der er følgende institutionstyper:

- * Revalideringsklinikker (arbejdsklinikker)
- * Optræningsvirksomheder (institutioner)
- * Beskyttede virksomheder
- * Beskyttede arbejdspladser
- * Dagcentre og daghjem

Beslutning om optagelse træffes af amtsrådet efter indstilling fra kommunalbestyrelsen i vedkommende kommune.

På revalideringsinstitutioner efter bistandslovens § 91, har handicappede og andre erhvervshæmmede personer mulighed for at få erhvervsmæssig optræning og uddannelse samt arbejdsprøvning og omskoling med henblik på beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked.

Efter bistandslovens § 91 har handicappede og andre erhvervshæmmede, som ikke kan fastholde eller opnå normal beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked, endvidere mulighed for beskæftigelse på beskyttede virksomheder/værksteder eller i beskyttede arbejdspladser på private virksomheder.

Revalideringsinstitutioner og beskyttede virksomheder m.v. kan oprettes og drives af en eller flere amtskommuner, kommuner eller som selvejende institutioner, med hvilke amtsrådet indgår overenskomst. Kommunalbestyrelserne har dog en særskilt kompetence efter § 91, stk. 3, til at oprette og drive beskyttede virksomheder m.v., som især er beregnet for personer med bopæl i kommunen. Det er her kommunalbestyrelsen alene, der træffer beslutning om optagelse.

Det er almindeligt ud over landet, at kommuner - eventuelt i fællesskab - driver dagcentre og beskyttet beskæftigelse for handicappede i entreprise for amtskommunen. Dette kan også antages at gælde for en del revalideringstilbud i hovedstadsområdet.

Det er amtsrådets forpligtelse at føre tilsyn med revalideringsinstitutioner og beskyttede virksomheder m.v. i amtskommunen.

Driftsudgifter ved revalideringsklinikker/institutioner og beskyttede virksomheder, beskyttet beskæftigelse, daghjem og dagcentre m.v. efter § 91, afholdes af amtskommunen og kommunen med hver 50 pct.

Ved ressourcetællingen i januar 1992 var der 264 institutioner med godt 14.400 pladser, jf. tabel 8.2.3. Antallet af pladser på revalideringsinstitutioner i hovedstadsområdet ligger i forhold til befolkningstallet væsentligt under fordelingen i det øvrige Danmark. Til gengæld er personaleindsatsen større i revalideringsinstitutionerne ifølge ressourcetællingen. Der er knapt 3.800 fuldtidsbeskæftigede ved institutionerne.

Tabel 8.2.3. Antal pladser i revalideringsinstitutioner

	Hovedstads- området	Øvrige land	Hele landet
Revalideringsklinik	243	419	662
Optræningspladser	455	1.237	1.692
Beskyttet virksomhed	1.622	6.168	7.790
Særligt dagcenter	1.029	3.235	4.264
Institutionspladser i alt	3.349	11.059	14.408
Beskyttede enkeltpladser i alt	538	2.550	3.088

1) Pr. 1. januar 1992

De samlede budgetterede udgifter for 1995 er for hele landet knapt 910 mio. kr.

8.2.9. Institutioner for personer med handicap

Amtsrådet skal efter § 112, stk. 1, sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på institutioner for voksne, der på grund af et vidtgående fysisk eller psykisk handicap har særlige behov for pleje og behandling m.v. Amtsrådet skal desuden efter § 112, stk 2, sørge for, at der findes særlige plejehjem for yngre og for personer med lidelser, der enten forudsætter en særlig indretning af plejehjemmet eller gør periodevis indlæggelse til rekreation eller behandling påkrævet. En række af de såkaldte H-plejehjem ("psykiatriske plejehjem"), som blev udskilt fra sygehusvæsenet i 1988, er videreført som § 112-plejehjem.

Beslutning om optagelse træffes af amtsrådet efter indstilling fra kommunalbestyrelsen i opholdskommunen. Desuden er amtskommunerne driftsherre for flere af de før 1988 oprettede ("somatiske") § 79-plejehjem, hvis pladser tilbydes kommunerne i amtet.

Kommunerne er igennem de senere år i stigende grad begyndt at visitere ældre borgere til bolig i kommunale botilbud frem for pladser i de amtskommunale plejehjem. Som følge heraf, er der i dag væsentligt færre ældre i de amtskommunale tilbud end tidligere.

En årsag kan være økonomisk. En anden kan være de nye muligheder, der er blevet for at indrette hensigtsmæssige moderne boliger efter ældreboligloven med tilbud om vidtgående eventuel intensiv omsorg og pleje.

Da der i hovedstadsområdet er relativt flere § 112-pladser, ses denne udvikling særligt kraftigt her. Udviklingstendensen forstærkes af de omstillingsbehov, der følger af de demografiske udviklingstendenser.

Institutionerne kan oprettes og drives af amtskommunen, en kommune eller som selvejende institution, med hvilken amtsrådet indgår driftsoverenskomst. Amtsrådet fører tilsyn med institutionerne.

Der er som nævnt relativt mange pladser i § 112-institutioner i hovedstadsområdet, og ofte tilknyttet lands- og landsdelsdækkende funktioner samt særlig ekspertise, hvorfra en del af hovedstadsamtskommunernes specialrådgivning udgår.

Beboerne betaler en boligafgift samt for el og varme. For midlertidigt ophold betales efter regler fastsat af socialministeren. Kommunen betaler en takst svarende til 50 pct. af den offentlige udgift for beboere under 67 år, og 100 pct. for beboere, der er fyldt 67 år.

Af 9.400 døgnpladser i § 112-institutioner i hele landet (Ressourceopgørelse januar 1994, foreløbige tal) hører de 1250 pladser under Københavns og Frederiksberg Kommuner, 810 pladser under Københavns Amtskommune, 820 pladser under Frederiksborg Amtskommune og 160 pladser under Roskilde Amtskommune. Derudover er der ifølge ressourceopgørelsen fra Danmarks Statistik et § 79-plejehjem under Københavns Amtskommune med i alt 200 pladser - overvejende beboet af yngre.

De budgetterede udgifter til § 112-institutioner er for 1995 godt 3.150 mio. kr.

8.2.10. Social- og sundhedsuddannelserne

Social- og sundhedsuddannelserne blev gennemgribende ændret fra 1991. De omfatter herefter uddannelserne til social- og sundhedshjælper og til social- og sundhedsassistent samt de videregående social- og sundhedsuddannelser.

Der har i de senere år været problemer med at skaffe tilstrækkeligt med uddannet personale. Bl.a. på grund af mangel på uddannet personale i socialsektoren opfordrede regeringen og de kommunale organisationer i efteråret 1993 til at oprette 2000 flere pladser i uddannelserne.

På baggrund af en rapport fra Sundhedsministeriet og Amtsrådsforeningen er der indgået aftale om oprettelse af 1000 ekstra pladser til social- og sund-

hedshjælperelever i 1994 og mindst 300 pladser i 1995. Samtidig tilskyndes kommunerne til at ansætte mere personale.

Social- og sundhedsskolerne er i amtskommunalt regi, mens den praktiske del af uddannelserne gennemføres i såvel amtskommune som kommuner. Uddannelserne styres af fællesbestyrelser, sammensat af repræsentanter fra amtskommunerne, kommunerne og personaleorganisationerne på området. I Københavns Kommune hører uddannelserne under magistratens 2. afdeling, Sundhedsdirektoratet.

Lovgivningsmæssigt henhører social- og sundhedsuddannelserne under Undervisningsministeriets ressort.

8.2.11. Tværgående opgaver

Efter den sociale styrelseslov § 10 yder amtsrådet kommunerne vejledning i sociale og sundhedsmæssige anliggender. Amtsrådet kan i sin vejledningsvirksomhed forlange oplysninger fra kommunerne. Amtskommunen bistår bl.a. med rådgivning om projektering af institutionsbyggen, i det omfang kommunalbestyrelserne ønsker det.

Efter den sociale styrelseslovs § 23 kan socialministeren af amtskommunerne og af institutioner, der virker med offentlig anerkendelse eller støtte, forlange alle oplysninger, som skønnes fornødne. Efter § 26 indhenter Socialministeriet oplysninger om amtsrådenes forventninger og beslutninger om udviklingen på det sociale område. Desuden kan der gennemføres mere detaljerede informations- og analyseprogrammer i forbindelse med særlige områder. Reglerne herom er fastsat i cirkulære om Det sociale Informations- og Analysesystem.

Det sociale Informations- og Analysesystem har vist sig virksomt til at fange udviklingstendenser op. Der er bl.a. gennemført informations- og analyseprogrammer vedrørende indsatsen for sindslidende samt for socialt udstødte og truede grupper (temaplanlægning m.v.), hvor resultaterne er indgået i afrapporteringer til Folketinget bl.a. til opfølgning af vedtagne beslutningsforslag på området.

Informations- og analysesystemets faste del (nøgletal m.v.) undergår løbende udvikling i forhold til de aktuelle socialpolitiske emner. Senest er spørgsmål om amtsrådenes serviceinformation, beslutninger om borgernes mindsterettigheder samt om kvaliteten af det sociale arbejde taget med i overvejelserne.

Amtsrådene meddeler i valgperiodens 1. og 3. år sine planer og beslutninger til Socialministeriet, bl.a. i form af fremadrettede nøgletal og servicemål for en nærmere fastsat periode, primært for den aktuelle kommunale valgperiode.

Ved udgangen af 1. kvartal i valgperiodens 2. og 4. år giver Socialministeriet amtsrådene en tilbagemelding på udviklingsoplysningerne. Dette sker ved udsendelse af publikationen "Sociale Tendenser", der tillige med skemaer med nøgletal og servicemål udsendes i de mellemliggende år.

Udover de fremadrettede oplysninger til Socialministeriet bidrager amtskommunerne med "historiske" oplysninger til den løbende socialstatistik, herunder de årlige sociale ressourceopgørelser til Danmarks Statistik.

8.3. Kommunale opgaver

8.3.1. Samarbejde om indsatsen for børn og unge

Samarbejdet gennem årene mellem kommuner og amtskommuner på børn- og ungeområdet er blevet væsentligt udbygget, især siden midten af 1980'erne. Det skyldes bl.a., at der fra 1. januar 1985 blev indført fælles finansiering mellem kommuner og amtskommuner af anbringelser af børn og unge uden for hjemmet.

Samarbejdet blev yderligere styrket ved ændringer af reglerne pr. 1. januar 1993. Efter § 32 b, stk. 2, blev det herved præciseret, at det påhviler såvel amtsrådet som kommunalbestyrelsen at samarbejde om den forebyggende og støttende virksomhed for børn og unge. Samtidigt ændredes finansieringsreglerne, således at kommunen og amtskommunen hver afholder 50 pct. af udgifterne vedrørende støtteforanstaltninger for børn, unge og familier efter § 33, stk. 2.

Den samlede virksomhed hviler i høj grad på samarbejdsaftaler afstemt efter lokale forhold, men som alle er et udtryk for ønsket om en styrkelse af en sammenhængende faglig og tidlig indsats, en klar ansvarsplacering og en bedre udnyttelse af ressourcerne.

Mange kommuner og amtskommuner samarbejder bl.a. med opstilling af målsætninger for arbejdet med børn og unge, både på det overordnede politiske og ledelsesmæssige niveau samt på institutionsniveau. Udviklingen på området går samtidigt i retning af en decentralisering af den amtskommunale virksomhed, f.eks. ved oprettelse af områdeinstitutioner, som i forhold til tidligere forventes at kunne tage sig af flere opgaver i lokalområdet, herunder bistand til familien i hjemmet.

8.3.2. Botilbud til ældre

Plejehjem og beskyttede boliger kunne oprettes efter bistandslovens § 79 frem til 1988. Herefter er botilbud for ældre med særlige pleje- og omsorgsbehov indrettet efter bestemmelserne i ældreboligloven, som hører under Boligministeriets ressort. Visitation til plejeboliger (plejehjem eller ældreboliger) er ligesom tildeling af serviceydelser og fastlæggelsen af serviceniveauet et primærkommunalt ansvarsområde.

I amtskommunale plejehjem, d.v.s. institutioner oprettet efter bistandslovens § 79 eller § 112, stk. 2, løses typisk opgaver for personer, herunder også ældre, med vidtgående fysiske eller psykiske handicap.

Der sker i disse år en stærk udvikling i bolig- og servicetilbud til ældre. Som traditionelt og faktisk et rent kommunalt ansvarsområde er berøringsfladerne til det amtskommunale område typisk begrænset til behovet for klarhed i afgrænsning og samarbejdslinier i de tilfælde, hvor ældre har brug for også at benytte amtskommunale tilbud, oftest sygehusbehandling.

Dertil kan komme afledte virkninger af eventuel koordinering på boligområdet, ligesom man ikke kan se bort fra, at et eventuel øget antal ikke-dansktalende ældre kan øge behovet for at udbygge samarbejdet i fremtiden.

De offentlige sociale opgaver på ældreområdet er således kommunale. Men i mange situationer spiller samordningen med amtskommunale tilbud, bl.a. med det amtskommunale sundhedsvæsen, en væsentlig rolle. I Københavns Kommune er tilbuddene for de ældre delt, således at magistratens 3. afdeling (Socialdirektoratet) tager sig af ældreområdets serviceydelser, mens administrationen af plejehjem og beskyttede boliger samt plejehjem, der (om)bygges til moderne plejehjem efter ældreboligloven, henhører under magistratens 2. afdeling (Sundhedsdirektoratet). Efter udskillelsen af sygehusvæsenet til HS kan denne deling af opgaverne for samme persongruppe på to magistratsafdelinger tænkes at være genstand for overvejelser.

Der var primo 1994 (ressourcetælling - foreløbige tal) i hele landet godt 38.100 døgnpladser i plejehjem (§79) og knapt 5.300 beskyttede boliger, jf. tabel 8.3.1.

Tabel 8.3.1. Botilbud til ældre januar 1994 1)

	Hovedstads området	Øvrige land	Hele landet
Plejehjemspladser 2)	12.332	25.792	38.124
- heraf til aflastning	275	984	1.259
Beskyttede boliger	2.821	2.464	5.285
ældreboliger	5.257	12.622	17.879
Botilbud i alt	20.410	40.878	61.288

1) Ressourcetælling januar 1994, foreløbige tal

2) eksklusiv 3.460 daghjemsplasser og 116 særskilte nathjemsplasser

Antallet af institutionspladser i plejehjem har været jævnt faldende siden ældreboliglovens ikrafttræden i 1987, men der er nu i stedet indrettet i alt ca. 18.000 ældreboliger, heraf en stor del i ældreboligcentre (moderne plejehjem) med fællesarealer og fast personale til omsorg og pleje.

Mere end halvdelen af de beskyttede boliger findes i hovedstadsområdet, heraf 3/5 i Københavns Kommune. Derimod er der ifølge de foreløbige ressource-tællingstal ikke særligt mange aflastningspladser i Københavns Kommune sammenlignet med det øvrige hovedstadsområde og resten af landet.

8.3.3. Opgaver for personer med handicap

Kommunalbestyrelserne har ansvaret for at sikre den almindelige rådgivning og vejledning samt andre former for social indsats for personer med handicap, som bor i egen bolig. Dertil kommer ansvaret for etablering og drift m.v. af bofællesskaber og familiepleje (§68). Kommunerne yder herunder hjælp efter bostandslovens § 48 til dækning af merudgifter i forbindelse med handicapet til personer (børn/voksne), som bor i eget hjem.

I sin beretning fra december 1992 har Landsudvalget vedrørende den Sociale Opgavefordeling peget på behovet for opsamling, formidling og koordination af viden til støtte for kommunerne, og for en fortsat glidende udvikling på området. Ved udvidelser pr. 1. april 1995 af bestemmelserne om bofællesskaber (§ 68 b) er personkredsen bl.a. udvidet, således at også personer med særlige sociale vanskeligheder kan tilbydes ophold i denne type botilbud.

Opgaverne indgår i den almindelige kommunale opgaveløsning. Der kan i den forbindelse benyttes rådgivning m.v. fra såvel de amtskommunale, herunder de lands- og landsdelsdækkende, institutioner som fra nogle af de statslige institutioner og konsulentordninger.

Finansieringsmæssigt deles udgifterne til bistand (institutioner, dagtilbud, hjælpemidler m.v.) mellem amtskommunen og kommunen for såvidt angår personer under 67 år, mens kommunen afholder udgifterne for personer over 67 år.

Udgifter til specialrådgivning afholdes af amtskommunen, mens udgifter til almindelig rådgivning afholdes af kommunen. Administrationsudgifter afholdes af den pågældende myndighed (kommune eller amtskommune)

Ifølge kontanthjælpsstatistikken 1993 modtog næsten 70.000 familier støtte efter §§ 42a og 43 til uddannelse m.v. jf. tabel 8.3.2. Næsten 48.000 familier modtog revalideringsydelse efter § 43 og næsten 64.000 familier fik støtte efter § 48 i forbindelse med forsørgelse i hjemmet af en person med handicap.

Mulighederne for støtte til uddannelse og revalidering anvendes lidt hyppigere i hovedstadsområdet end i resten af landet, mens støtte til forsørgelse af handicappede i eget hjem ydes lige så hyppigt i hovedstadsområdet som i provinsen. Betragtes særskilt forholdene i hovedstadsområdet, er der i forhold til befolkningstallet lidt flere modtagere af disse ydelser i Københavns Kommune end i omegnskommunerne.

På baggrund af tællinger fra henholdsvis 1993 over antal nyregistrerede invalidebiler og 1991 over boligændringer m.v. skønnes det, at der i 1994 er givet lån til knapt 2.400 invalidebiler og støtte til boligindretning i ca. 28.500 husstande.

I 1994 er der budgetteret med udgifter på knapt 3 mia. kr. til handicapkompenserende ydelser efter bilstandslovens § 43. Udgifter efter § 48 til dækning af merudgifter ved forsørgelse af handicappede i eget hjem er budgetteret til knapt 800 mio. kr.

Tabel 8.3.2. Familier med kontanthjælp ved handicap 1)

	Hovedstads- området	øvrige land	Hele landet
Hjælp til uddannelse	27.236	42.565	69.892
Hjælp ved revalidering	17.915	29.838	47.753
Forsørgelse af personer med landicap	17.505	46.464	63.969

1) Bistandslovsstatistik 1993

8.3.4. Opgavedeling vedr. behandling og pleje

Amtskommunerne fik med virkning fra 1. jan. 1993 hjemmel til at opkræve betaling fra kommunerne for patienter, der er færdigbehandlede, men som ikke kan udskrives, fordi de ikke kan klare sig i eget hjem.

Sygehusene har i de senere år gennemgået en væsentlig effektivisering af behandlingsforløbene i form af en afkorting af liggetiden. Medvirkende til denne udvikling har været, at stadigt flere pleje- og behandlingsopgaver kan udføres i den primære sundhedstjeneste, herunder med bistand fra hjemme-sygepleje og døgnpleje. En forudsætning for denne udvikling har bl.a. været, at den ambulante aktivitet i sygehusvæsenet er øget. Det betyder ikke, at optræning i forbindelse med operationer, brud m.v. i højere grad end tidligere er blevet en kommunal opgave. Det er således fortsat en amtskommunal (sygehus-)opgave at forestå genoptræning, men kommunerne tilbyder vedligeholdende træning til borgere med særlige behov herfor. Udviklingen på området har imidlertid nok betydet, at kommunerne har måttet øge de sociale tilbud i forbindelse med det ændrede mønster for liggetider, færdigbehandling og udskrivning fra sygehus.

8.3.5. Aktivering

Kommunerne har med ungdomsydelsesordningen (1.juli 1990) og senere lov om kommunal aktivering (1. januar 1994) fået pligt til at aktivere kontanthjælpsmodtagere. Kontanthjælpsmodtagere under 25 år skal have et tilbud om aktivering senest efter 3 måneder med kontanthjælp. Tilbuddet skal pr. 1. juli 1995 være på mindst 30 timer om ugen i 6 måneder. For kontanthjælpsmodtagere over 25 år har kommunen pligt til at udarbejde en handlingsplan efter 6 måneder (pr. 1. juli 95), og give et tilbud om aktivering senest efter 12 måneder. Der er i loven ikke angivet noget om tilbuddets omfang (antal timer om ugen) eller varighed (antal måneder). Herudover kan kommunen efter aftale med AF anvise ordinært arbejde til kontanthjælpsmodtagere og andre særligt udsatte grupper (handicappede, revalidender m.v.).

Kommunen har ansvar for at tilvejebringe tilbuddene, men kan godt overlade udførelsen til andre. Kommunerne kan købe ledige pladser i andre kommuner. På aktiveringsområdet er det imidlertid typisk ikke-kommunale aktiveringsprojekter eller tilbud, der er etableret efter anden lovgivning (produktionsskoler, daghøjskoler, oplysningsforbund), som enten i samarbejde med kommunen eller selvstændigt gives som tilbud til kontanthjælpsmodtagere.

En del af de tilbud, som kommunerne kan anvende i forbindelse med aktivering, hører under andre ministeriers områder, og finansieres med tilskud fra de respektive ministerier samt med tilskud fra kommunen. Dette gælder primært tilbud om undervisning (Erhvervsintroducerende kurser, produktionskoler, daghøjskoler, folkehøjskoler, tilbud fra oplysningsforbund m.v.). Herudover kan der være tilbud, hvor finansieringen stykkes sammen af tilskud fra fonde og puljer (aktiv-puljen, EU's socialfond, Helsefonden m.v.) samt tilskud fra andre ministerier, primært Undervisningsministeriet.

Socialministeriet er ikke bekendt med, om der måtte være etableret et fast samarbejde mellem primærkommuner i hovedstadsområdet på aktiveringsområdet. Nogle kommuner har imidlertid sandsynligvis udnyttet ledig kapacitet i de omkringliggende kommuner, f.eks. på produktions- eller daghøjskoler.

Ved aktivering af kontanthjælpsmodtagere, ydes der pr. 1. juli 1995 refusion på 50 pct. af forsørgelsesydelse eller løntilskud, mens udgifter til drift af aktiveringstilbuddene samt en særlig godtgørelse kan finansieres over en pulje (§ 26) på ialt 807 mio. kr., i 1995.

Puljen fordeles til kommunerne efter antal kontanthjælpsmodtagere over 25 år og antal aktiverede kontanthjælpsmodtagere over 25 år. Københavns og Frederiksberg Kommuner samt kommunerne i de tre hovedstadsamter er i forbindelse hermed foreløbigt tildelt godt 360 mio. kr. fra § 26-puljen.

Herudover kan kommunerne i 1994 og 1995 disponere over en særlig forsøgpulje (§ 30) på 125 mio. kr. i hvert af årene. Puljen er fordelt til kommunerne på baggrund af antal kontanthjælpsmodtagere og antal aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Til kommunerne i hovedstadsområdet er tildelt foreløbigt 52 mio. kr. fra § 30 puljen.

Puljeordningen efter § 26 ændres pr. 1. januar 1996 til en refusionsordning, hvorefter staten indenfor et rådighedsbeløb pr. år pr. kontanthjælpsmodta-

ger afholder 50 pct. af en kommunes driftsudgifter til aktiveringstilbud og udgifter tiisærlig godtgørelse.

8.3.6. Indsatsen for socialt udstødte og sindslidende

Ved lov nr. 86 af 8. februar 1995 er mulighederne for de svage grupper blevet forbedret på flere punkter.

Dette er sket ved en udvidelse af kommunernes forpligtelse til at anviser husly efter bistaslovens § 31 til, også at omfatte enlige. Desuden er der pr. 1. april 1995 indført kommunal hjemmel til medhjælpsordninger i bofællesskaber m.v. samt hjemmel til oprettelse af væresteder for personer med særlige sociale vanskeligheder (§ 68 b). Denne bestemmelse giver mulighed for, at også restgrupper i forsorgsklientellet, hjemløse, grænsetilfælde inden for sindslidendeområdet, tidligere stofmisbrugere m.fl. kan gives tilbud om medhjælp i bofællesskaber m.v. Dette tilbud var tidligere kun muligt i forhold til personer med vidtgående fysisk eller psykisk handicap. Efter samme bestemmelse er der også blevet mulighed for, at kommunen selv kan stå for drift af væresteder eller indgå aftale herom med private/frivillige.

I alt er det i lovforslagets bemærkninger anslået, at forbedringerne skønnes at medføre merudgifter på godt 25 mio. kr. i 1995, stigende til 43 mio. kr. i 1996.

8.3.7. Tværgående opgaver

Efter den sociale styrelseslovs § 23 kan socialministeren og indenrigsministeren af kommunerne og af institutioner, der virker med offentlig anerkendelse eller støtte, forlange alle oplysninger, som skønnes fornødne.

Efter § 26 indhenter Socialministeriet oplysninger om kommunalbestyrelsernes forventninger og beslutninger om udviklingen på det sociale område. Der henvises til afsnit 8.2.11. om Det sociale Informations- og Analysesystem. Kommunalbestyrelserne meddeler i valgperiodens 1. og 3. år sine planer og beslutninger til Socialministeriet. Herudover bidrager kommunerne med oplysninger til den løbende socialstatistik, herunder de årlige sociale ressourceopgørelser til Danmarks Statistik.

Det er en erfaring, at Københavns Kommunes opbygning og størrelse til tider er en udfordring for den nødvendige dialog og fremskaffelse af fornødne oplysninger.

8.4. Statslige opgaver - og opgaver, som løses af private

8.4.1. Statsrefusion af sociale udgifter

Der gives efter nærmere regler amtskommuner og kommuner refusion af udgifter til sociale pensioner, til kontanthjælp efter bistandslovens kapitel III, til ydelser efter lov om kommunal aktivering, til vederlagsfri advokatbistand efter bistandslovens § 124 samt til forsorgshjem og andre institutioner efter §§ 105-110.

For udgifter efter bistandsloven vedrørende udlændinge, der har fået opholdstilladelse (flygtninge m.fl.), gælder specielle refusionsregler, jf. lovens § 134 a. Som udgangspunkt yder staten 100 pct. statsrefusion af kontanthjælp til flygtninge i de første 18 måneder, og derefter 75 pct. refusion i 5 år. For udgifter til flygtninges ophold på eller anvendelse af institutioner m.v. ydes 75 pct. statsrefusion i 6V2 år.

8.4.2. De sociale nævn

Der blev pr. 1. januar 1992 oprettet et socialt ankenævn og et revaliderings- og pensionsnævn i hvert amt (de sociale nævn), jf. lov nr. 399/1991 om ændring af den sociale styrelseslov og lov om social pension m.v. Loven medførte bl.a., at kompetencen til at tilkende almindelig og forhøjet almindelig førtidspension blev udlagt til kommunerne.

Statsamterne yder (uden for København og Frederiksberg Kommuner) sekretariatsmæssig bistand til nævnene. Der blev ligeledes oprettet et socialt ankenævn og et revaliderings- og pensionsnævn for København og Frederiksberg Kommuner. Socialministeriet stiller sekretariatsmæssig bistand til rådighed for disse nævn. Staten afholder udgifterne ved nævnenes møder, og nævnsmedlemmerne ydes et vederlag pr. afgjort sag i møde.

Direktoratet for Social Sikring og Bistand er oprettet 1. august 1993, og har bl.a. til opgave at yde den sekretariatsmæssige bistand til Det Sociale Ankenævn og Revaliderings- og pensionsnævnet for Københavns og Frederiksberg Kommuner. Direktoratet hører under Socialministeriet.

Det Sociale Ankenævn er administrativ klageinstans for afgørelser, der er truffet af København og Frederiksberg Kommuner vedrørende enkeltpersoners rettigheder og pligter efter dele af den sociale lovgivning, navnlig bistandsloven, børnetilskudsloven, sygesikringsloven, boligstøtteloven og lov om social pension. Nævnet er sidste administrative klageinstans i sager efter boligstøtteloven og sygesikringsloven. Det Sociale Ankenævns afgørelser i de enkelte sager træffes som hovedregel i møde under forsæde af

nævnsformanden og med deltagelse af to medlemmer, udpeget af socialministeren efter fælles indstilling af de to kommuner.

Revaliderings- og pensionsnævnet skal efter indstilling fra de to kommuner træffe afgørelse i sager om tilkendelse af højeste eller mellemste førtidspension, bistands- og plejetillæg samt invaliditetsydelse i henhold til lov om social pension, og om støtte til etablering af selvstændig virksomhed og erhvervelse af motorkøretøj efter bistandslovens §§ 43 og 58.

Revaliderings- og pensionsnævnet er endvidere administrativ klageinstans for afgørelser, truffet af de to kommuner vedrørende tilkendelse af almindelig og forhøjet almindelig førtidspension.

Revaliderings- og pensionsnævnets afgørelser i de enkelte sager træffes som hovedregel i et møde under ledelse af nævnsformanden og med deltagelse af 6 medlemmer, der alle udpeges af socialministeren. To medlemmer udpeges efter fælles indstilling af de to kommuner, to medlemmer efter arbejdsmarkedsnævnet for Københavnsområdet og to medlemmer efter indstilling fra De Samvirkende Invalideorganisationer.

Det Sociale Ankenævn og Revaliderings- og pensionsnævnet har udover den konkrete sagsbehandling (sekretariatsbetjeningen af nævnene) en række generelle opgaver. Afdelingerne yder således inden for deres kompetenceområder vejledning over for de to kommuner. Der samarbejdes om praksis med forskellige myndigheder, herunder Socialministeriets Departement, Den Sociale Ankestyrelse og de øvrige statslige nævn, og der udarbejdes forskelligt statistikmateriale til Socialforskningsinstituttet m.fl.

8.4.3. Den Sociale Ankestyrelse

Den Sociale Ankestyrelse er øverste administrative klageinstans vedrørende enkelpersoners rettigheder og pligter, efter den sociale lovgivning og enkelte andre love.

Styrelsen behandler bl.a. konkrete klagesager, som er afgjort i 1. instans af Revaliderings- og pensionsnævn vedrørende førtidspension efter § 14, stk. 1 og 2., i lov om social pension og biler efter §58, stk. 9, i lov om social bistand m.v. Dertil kommer klagesager afgjort af de sociale udvalg i kommunerne om hjælpeforanstaltninger uden samtykke over for børn og unge.

Herudover behandler Ankestyrelsen som 2. instans klager over afgørelser truffet af de sociale ankenævn, såfremt styrelsen skønner, at sagerne er af principiel og generel betydning. Dette gælder ligeledes for afgørelser truffet

af Revaliderings- og pensionsnævnene efter § 14, stk. 1. og 2., i lov om social pension.

Den Sociale Ankestyrelse har endvidere en aktiv praksiskoordinerende funktion over for de regionale nævn og kommunerne, og skal desuden yde vejledning om ankeinstansernes praksis. Ankestyrelsen kan herunder, for at sikre en ensartet behandling af borgerne, indhente afgørelser fra nævn og kommuner for at følge praksis på landsplan.

8.4.4. Statens Øjenklinik,

Statens øjenklinik drives i medfør af lov af 8. juni 1978 om udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforborg m.v., som landsdækkende socialmedicinsk institution for synshandicap.

Klinikken, der har lokaler på Blindeinstituttet, yder et højt specialiseret supplement til kommuners og amtskommuners tilbud på svagtsynsområdet, bl.a. med tilpasning af svagtsynsoptik, specialdiagnosticering af øjensygdomme, vurdering af synshandicap og erhvervsevne, registrering af synshandicap og arvelige øjensygdomme i Danmark, herunder blindhed i Grønland, samt forsøgs- og forskningsvirksomhed.

Klienternes bopælskommuner betaler for de optiske hjælpemidler, som klinikken ordinerer, efter en årligt fastsat takst.

Klinikkens udgifter i 1994 er på ca. 9,5 mio. kr. Hertil kommer udgifter i 1994 på ca. 2 mio. kr. finansieret af satsreguleringspuljen til et projekt, der på landsplan over en 4-årig periode skal sikre en bedre og mere ensartet behandling med svagtsynsoptik.

Klinikken modtager årligt ca. 1.700 klienter, hvoraf lidt over halvdelen kommer fra hovedstadsområdet. Ca. 20 pct. af patienterne henvises fra Blindeinstituttet.

8.4.5. John F. Kennedy Instituttet,

John F. Kennedy Instituttet i Glostrup drives af staten i medfør af lov af 8. juni 1978 om udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforborg m.v. som landsdækkende institution for forebyggelse af Føllings sygdom, og med forsknings-, diagnosticerings- og vejledningsopgaver i forbindelse med psykisk udviklingshæmning.

Instituttet udfører desuden en række præ- og postnatale undersøgelser for bestemte geografiske områder.

Instituttet er organiseret i tre samarbejdende afdelinger: et kromosomlaboratorium, en biokemisk afdeling og et behandlingsafsnit for Føllings Sygdom m.v.

Instituttets udgifter i 1994 er på ca. 21,6 mio. kr. til forsknings- og undersøgelsesvirksomhed, hvoraf ca. 5,7 mio. kr. er finansieret ved indtægtsdækket virksomhed, og ca. 5,8 mio. kr. ved tilskud fra fonde m.v. Desuden har instituttet udgifter på ca. 7,9 mill. kr. til diætpræparater til patienter med Føllings sygdom.

Instituttet udfører ca. 10.000 laboratorieundersøgelser om året, og har ca. 160 patienter i diætbehandling.

Fra 1995 ydes der af satsreguleringspuljen 3 mio. kr. årligt i 4 år til et forskningsprojekt om fragilt X-syndromet og andre sygdomme, der kan medføre åndssvaghed.

Instituttet har sammen med Center for små handicapgrupper deltaget i Sundhedsstyrelsens tekniske arbejdsgruppe om sjældne handicap. I gruppens redegørelse er det fastslået i konklusionen vedrørende de sygdomme, hvor hovedproblemstillingen er mental retardering og hvor der ikke er behov for højt specialiseret somatisk sygehusindsats, eller hvor denne indsats i dag varetages tilstrækkeligt andetsteds, at en samling af lands(dels)funktionen på centre på Rigshospitalet eller Århus Universitetshospital ikke vil være relevant. Formentlig betyder dette for instituttet, at man ikke vil inddrage dets øjeblikkelige arbejdsområde i de videre overvejelser.

Ved en eventuel ændring af instituttets tilhørsforhold må det være en afgørende forudsætning, at instituttets specielle og på landsplan enestående forskningsvirksomhed inden for psykisk udviklingshæmning kan fastholdes. Det vil endvidere være nødvendigt at sikre, at instituttets behandling af Føllings Sygdom fortsættes på samme vilkår som i dag.

8.4.6. Kofoeds Skole

Kofoeds Skole er en selvejende institution, der består af 3 enheder med fælles bestyrelse, lokaler og til en vis grad personale og elever, men med forskellige finansieringskilder og regnskaber:

- * Hovedskolen, Holger Nielsens Ungdomsboliger, Afvænningsklinikken og Louisestiftelsen er alle omfattet af overenskomst efter bistandslovens § 135, stk. 1 nr. 2, jf. § 105 f.f. med staten, der finansierer nettoudgifterne.

- * Værkstedskurset har overenskomst med Københavns Kommune efter bistandslovens § 105, og finansieres af kommunen med 75 pct. statsrefusion. Kurset overgår til statsregi fra 1. januar 1996.
- * Den såkaldte fond opsamler de privat tilvejebragte midler (indsamling, arv, gaver etc.)

Skolen yder hjælp til selvhjælp gennem undervisning og uddannelse, optræning og resocialisering, støtte til personlig udvikling, samt akuthjælp og behandling til mennesker med sociale vanskeligheder. Skolen er en dagskole med en begrænset herbergsfunktion i forbindelse med afvænningsklinikken. Den modtager på hverdage omkring 450 elever. Ca. 85 pct. af de indskrevne elever har bopæl i Københavns Kommune.

I 1994 har nettoudgifterne for den statsfinansierede del været på ca. 27,8 mio. kr. og for det kommunalt-statsligt finansierede værkstedskursus ca. 6,6 mio. kr. Hertil kommer udgifter til skolens særlige grønlanderarbejde på ca. 2,3 mio. kr. finansieret af statsreguleringspuljen.

8.4.7. Selvejende institutioner

Efter bistandsloven § 9, stk.2, kan kommunalbestyrelsen eller amtsrådet indgå driftsoverenskomst med en selvejende institution om udførelsen af opgaver vedrørende administration og drift. Kommunalbestyrelsen/amtsrådet fastsætter omfanget og retningslinier for udførelsen.

For de selvejende institutioner gælder, at en eller flere kommunalbestyrelser/amtsråd indgår overenskomst med institutionens bestyrelse om, at institutionen står til rådighed for det offentlige, som til gengæld betaler institutionens driftsudgifter i forhold til det antal pladser, som man råder over.

Driftsoverenskomsten skal bl.a. indeholde regler om optagelse i institutionen, ansættelse og afskedigelse af leder, bestemmelser om kasse-, regnskabs- og revisionsspørgsmål, opsigelsesvarsel m.m.

En meget stor del af pladserne i institutionstilbud på det sociale område - også i hovedstadsområdet - findes i de af private organisationer oprettede selvejende institutioner, der således udgør et væsentligt fundament for de enkelte kommuners og amtskommuners socialpolitik.

8.4.8. Samarbejde mellem private og offentlige

Der gives fra staten relativt store beløb til frivillige foreningers og private organisationers sociale hjælpearbejde - ikke mindst i hovedstadsområdet.

Indsatsen breder sig ud over hele det kommunale/amtskommunale opgaveområde, og er vel især karakteriseret ved at lægge vægt på den menneskelige/omsorgsmæssige dimension i arbejdet.

Folketinget har i det seneste tiår taget en række initiativer med det formål at styrke det frivillige sociale arbejde. Den frivillige og private indsats er ved at finde sin plads side om side med det offentliges fundamentale ansvar for de sociale ydelser til befolkningen. Da målgrupperne for det frivillige hjælpearbejde især er koncentreret til storbyområder, har hovedstadsområdet i vid udstrækning nydt godt af den ydede støtte via puljemidlerne til sociale projekter.

Med bistandslovens nye regler om en øget indsats i forhold til socialt truede grupper er der nu et formelt grundlag for at intensivere samarbejdet mellem offentlige og frivillige parter, og f.eks. indgå aftaler om bl.a. væresteder o.a.

Ved etableringen af nye administrative organer bør der tages højde for denne udvikling, så de bliver gearet til og indstillet på, at indgå i et øget samspil med eksterne parter i opgaveløsningen, og det bør overvejes, om der er nye områder, hvor frivillige eller private kan få en plads i det samlede sociale felt.

8.4.9. Statslige puljer

Fra Socialministeriets puljer ydes der betydningsfulde tilskud til igangsætning af aktiviteter på det sociale område. Puljemidlerne er fordelt på en række puljer med mere eller mindre specifikke formål. De puljer, der ydes flest tilskud fra er:

- * Socialpolitisk pulje/Storbypuljen/50 M
- * Byudvalgspuljen
- * Pulje til frivilligt socialt arbejde (PUF)
- * AKTIV-puljen
- * 15 M-puljen

Socialpolitisk pulje har til formål gennem støtte til projekter at forstærke indsatsen over for de socialt udsatte, herunder misbrugere.

Byudvalget har til formål at styrke de sociale aktiviteter i de belastede boligområder, hvor der gøres en særlig helhedsorienteret indsats.

Puljen til frivilligt socialt arbejde yder støtte til det frivillige sociale arbejde, som udføres med henblik på at forebygge og afhjælpe problemer for socialt truede mennesker, herunder den fattigste del af befolkningen.

AKTIV-puljen anvendes til forsøgsordninger for langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere på 25 år og derover.

Puljen til forbedring af ikke-indlagte psykiatriske patienters forhold (15 M-puljen) anvendes til udvikling af tilbud til målgruppen i forbindelse med boligforhold, beskæftigelse og fritid.

I seneste bevillingsrunde er der fra de nævnte puljer givet bevillinger til projekter i hovedstadsregionen svarende til et tilskud fra Socialministeriet på godt 100 mio. kr. årligt. Det svarer til, at omkring halvdelen af puljemidlerne fra de nævnte puljer er givet til projekter i regionen. Ca. 30 pct. af bevillingen er gået til projekter med domicil i Københavns Kommune. At en så stor del af bevillingerne er gået hertil, må bl.a. ses på baggrund af de generelle forudsætninger for det sociale arbejde i en storby, herunder i Københavns Kommune med dens særlige struktur m.v.

Oftest gives Socialministeriets puljemidler som et tilskud til projektet. For de forskellige puljer er der regler for, hvorledes medfinansieringen skal være, men det betyder, at der ved hjælp af puljemidlerne er igangsat aktiviteter på det sociale område svarende til et langt større beløb. Der henvises til tabel 8.4.1.

Tabel 8.4.1. Puljebevillinger til hovedstadsregionen

	Puljebevillinger til hovedstadsregionen		Finanslov 1995 Hele landet	
	Mio.kr.	Pct.	Mio.kr.	Pct.
AKTIV-puljen	10,7	44 pct.	24,4	100 pct.
3yudvalgs-puljen	27,4	48 pct.	56,9	100 pct.
PUF-puljen	25,3	41 pct.	61,6	100 pct.
15 M-puljen	8,2	53 pct.	15,4	100 pct.
50 M-puljen	32,9	46 pct.	71,8	100 pct.

9. Sundhedsministeriet

9.1. Sygehusvæsenet

9.1.1. Et historisk rids

Sygehusvæsenet varetages i dag i hovedstadsregionen af Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner samt Hovedstadens Sygehusfællesskab.

På landsplan var kommunalreformen i 1970 imidlertid et vendepunkt i sygehusvæsenets administrative og politiske organisering.

Sygehusvæsenet havde hidtil været en købstadskommunal og amtskommunal opgave. Landet var således opdelt i omkring 100 sygehuskommuner.

Udviklingen i retning af et mere specialiseret sygehusvæsen indebar imidlertid et behov for at dimensionere de enkelte sygehuse til at betjene et større befolkningsgrundlag end hidtil.

Med henblik på at etablere bæredygtige enheder blev sygehusene ved kommunalreformen - bortset fra enkelte statslige sygehuse - derfor overført til de 14 nye amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. Der fandt hermed en tilpasning sted af den politisk-administrative struktur i forhold til udviklingen i sygehusstrukturen. Reformen indebar, at ansvaret for udarbejdelsen af sygehusplaner blev henlagt til de nye sygehuskommuner. Planerne skulle imidlertid fortsat forelægges Indenrigsministeriet til godkendelse, der ligeledes fik til opgave at udarbejde vejledende retningslinier for planlægningen.

Som led i opfølgningen af Planredegørelse nr. 3 fra 1983, der anbefalede en ophævelse af statslige godkendelsesbeføjelser inden for den offentlige planlægning, og den almindelige udvikling i retning af at styrke det kommunale selvstyre, blev den statslige godkendelsesbeføjelse ophævet i 1985. En ny udvikling i reguleringen af sygehusområdet indtrådte med indførelsen i 1993 af frit sygehus valg for den enkelte patient. Det frie sygehusvalg tager eksplicit sigte på at tilgodese patienternes krav om medbestemmelse, når det gælder valg af behandlingssted. Det blev ved indførelsen endvidere lagt til grund, at de øgede valgmuligheder ville kunne have en selvstændig værdi for amtskommunerne, idet befolkningens valgmønstre og ændringer heri vil kunne give et indtryk af befolkningens tilfredshed med det enkelte sygehus.

Sammenfattende er udviklingen i reguleringen af sygehusområdet siden kommunalreformen således dels gået i retning af en styrkelse af sygehuskommunernes selvstyre, dels en styrkelse af den enkelte borgers selvbestemmelsesret.

9.1.2. Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS)

Med loven om Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS) (lov nr. 1132 af 21. december 1994) blev sygehusopgaven for borgerne i Københavns og Frederiksberg Kommuner med virkning fra den 1. januar 1995 overført til en ny selvstændig forvaltningsenhed - HS. De to kommuners hospitaler samt det statslige Rigshospital blev ved etableringen overført til HS. Tre sygehusmyndigheder blev reduceret til én.

Sygehusfællesskabet er en offentlig myndighed. Fællesskabet ledes af en bestyrelse på 15 medlemmer, heraf 7 udpeget af Københavns Kommune, 2 udpeget af Frederiksberg Kommune og 6 udpeget af sundhedsministeren. De kommunale medlemmer udpeges blandt kommunalbestyrelsernes/magistratens medlemmer. Fra statslig side er udpeget embedsmænd og erhvervsledere.

HS finansieres af Københavns og Frederiksberg Kommuner samt staten. Endvidere oppebærer HS indtægter fra amtskommunerne i forbindelse med behandling af patienter med bopæl uden for HS-området. De to kommuner betaler en andel af sygehusfællesskabets udgifter svarende til deres forbrug.

Staten betaler et beløb, der dels medgår til finansiering af særlige opgaver inden for patientbehandling, forskning og uddannelse, og dels finansierer en pulje, som HS årligt udbetaler til amtskommunerne, Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Grønlands og Færøernes Hjemmestyre. Puljen svarer til den såkaldte bonuspulje, hvormed brugerne af lands- og landsdelsfunktionerne på Rigshospitalet blev delvist kompenseret for takststigninger i forbindelse med en omlægning af hospitalets takstsystem i 1994.

Staten yder endvidere i 1995 et tilskud på i alt 1 mia. kr. til Københavns og Frederiksberg Kommuner til aflastning af de to kommuners sygehusudgifter. Tilsvarende yder staten fra og med 1996 et tilskud til HS på 1 mia. kr. til aflastning af de to kommuners bidrag til HS. Tilskuddet nedtrappes med 100 mio. kr. årligt frem til og med år 2005.

HS indgår ikke som selvstændig forhandlingspart ved de årlige forhandlinger om den kommunale økonomi, men udgifterne til HS indgår i lighed

med øvrige kommunale udgifter i forhandlingerne mellem staten og København og Frederiksberg Kommuner.

Lovforslaget om HS og de ledsagende bemærkninger angiver en række målsætninger for den nye sygehusmyndighed. Det fremgår således, at det overordnede formål med etableringen af HS er at sikre borgerne adgang til undersøgelse, behandling og pleje af høj kvalitet. Mere specifikt er der peget på mulighederne for en samling af specialiserede lands- og landsdelsafdelinger, etablering af afdelinger/sygehuse, der kun udfører planlagte undersøgelser/operationer, en reduktion i antallet af afdelinger med døgnvagt, hvilket giver flere lægetimer i dagarbejdstiden, en styrkelse af forskning og undervisning samt en udvikling af den sundhedsfremmende og forebyggende indsats.

Målet er således at sikre en bedre udnyttelse af den samlede sygehuskapacitet i hovedstadsområdet gennem fælles planlægning og drift af sygehusfællesskabets sygehuse.

9.1.3. Sygehusvæsenet - generelt

Efter sygehusloven (lovbekendtgørelse nr. 687 af 16. august 1995) yder amtskommunerne og HS vederlagsfri sygehusbehandling til personer, der har bopæl i henholdsvis amtskommunen eller HS-området.

Har en person midlertidigt ophold uden for det enkelte bopælsamt ydes akut behandling. Endvidere ydes behandling af patienter, der i henhold til sygehuslovens regler om frit sygehusvalg vælger behandling uden for eget amt.

Reglerne om frit sygehusvalg omfatter samtlige offentlige sygehuse. En række mindre foreningsejede behandlingssteder er ligeledes omfattet inden for en fast økonomisk ramme. I hovedstadsregionen er således Polio-, Trafik- og Ulykkesskadedes Fysiurgiske ambulatorium i Hellerup og Center for Hjerneskade i København omfattet af fritvalgsreglerne. Til sygehusafdelinger, der varetager lands- og landsdelsfunktioner, er det frie valg betinget af, at patienten efter en lægelig vurdering har behov for højtspecialiseret behandling.

Amtskommunerne og HS er forpligtet til at indgå aftaler om benyttelse af lands- og landsdelsafdelinger med henblik på at sikre alle borgere lige adgang til nødvendig specialiseret behandling, hvilket afspejler, at den enkelte sygehuskommune ikke forventes at varetage samtlige sygehusopgaver på egne sygehuse.

Det skyldes, at visse undersøgelser og behandlinger er sjældne, særligt komplicerede og tillige kan være særligt kostbare, hvorfor det af hensyn til kvaliteten i patientbehandlingen og en effektiv drift er hensigtsmæssigt at samle varetagelsen af disse opgaver på ét eller få sygehuse.

Sammenfattende kan der således være tre grunde til at borgere behandles på sygehuse uden for eget amt. For det første kan der være tale om behov for akut behandling ved ophold uden for eget bopælsamt, for det andet særlige behandlingsbehov, som kun tilbydes på sygehuse uden for bopælsamtet eller for det tredje som følge af patientens eget valg efter fritvalgs reglerne.

Tabel 9.1. Antal indlæggelser fordelt efter bopælsamt 1994				
	Indlæggelser indenfor bopælsamt	Indlæggelser udenfor bopælsamt	Heraf ikke-akutte indlæggelser udenfor bopælsamt	Indlæggelser i alt
HS	128.261	13.325	2.351	141.586
Københavns amt	104.328	20.293	5.242	124.621
Frederiksborg amt	58.548	9.854	4.693	68.402
Roskilde amt	35.541	6.620	3.167	45.161
Hovedstadsregionen i alt	329.678	50.092	15.453	379.770
Kilde: Landspatientregisteret				

Tabel 9.1. viser for hovedstadsområdet antallet af indlæggelser uden for bopælsamtet i 1994. Det fremgår, at en væsentlig andel af indlæggelserne uden for eget amt kan henføres til akut situationen. Blandt de ikke-akutte indlæggelser kan der både være tale om, at patienten har benyttet det frie sygehusvalg og/eller er visiteret til specialiseret behandling.

Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt oplysninger om antallet af patienter, der benytter det frie sygehusvalg. I relation til tabel 9.1. skal det tilføjes, at gruppen af patienter, der har benyttet det frie sygehusvalg, ud over en andel af de ikke-akutte indlæggelser uden for bopælsamtet - også omfatter patienter, der har valgt blandt sygehuse i eget amt.

Amtskommunerne og HS er videre forpligtet til at yde vederlagsfri befordring med ambulance eller særligt sygekøretøj til patienter, der har krav på

vederlagsfri behandling, såfremt deres tilstand gør dette nødvendigt. Ambulancetjenesten er en del af amtskommunernes og HS's samlede sundhedstjeneste og kan etableres med egne ambulancer eller med ambulancer, der efter aftale stilles til rådighed af andre amtskommuner, kommuner eller private.

Københavns Brandvæsen og Frederiksberg Brandvæsen udfører på entreprenørbasis størsteparten af ambulanceopgaverne i HS, men derudover benyttes Falck A/S i mindre omfang. Københavns Amtskommune, Roskilde Amtskommune og Frederiksborg Amtskommune benytter Falck A/S som entreprenør. Københavns Amtskommune benytter endvidere Gentofte Brandvæsen til løsning af ambulanceopgaver inden for Gentofte Kommune og Roskilde Amtskommune benytter Roskilde Brandvæsen inden for Roskilde Kommune samt i 5 omegnskommuner.

Det amtskommunale sygehusvæsen varetager endvidere opgaver i forbindelse med undervisning og uddannelse af plejepersonale og lægers kliniske videreuddannelse samt sundhedsvidenskabelig forskning.

Tilsvarende fremgår det af loven om HS, at sygehusfællesskabet som universitetssygehusvæsen i tæt samarbejde med det øvrige danske sundhedsvæsen skal sikre, at det danske sundhedsvæsen på et højt fagligt niveau kan varetage undersøgelse, behandling og pleje af patienter, forsknings- og udviklingsarbejde samt uddannelse af sundhedspersonale. HS er samtidigt pålagt at sikre Rigshospitalet som et sundhedsvidenskabeligt udviklingscenter med særlige opgaver inden for patientbehandling, forskning og uddannelse.

Der er i hovedstadsregionen i alt 16 sygehuse, hvoraf 7 er placeret i HS, 4 i Københavns amt, 4 i Frederiksborg amt og 2 i Roskilde amt. Inden for HS er Hvidovre Hospital geografisk placeret i Københavns amt og Skt. Hans hospital i Roskilde amt. Tilsvarende er Københavns Amtskommunes Hospital Skt. Elisabeth på Amager placeret inden for HS-området.

En række af sygehusene har afdelinger, der varetager lands- og landsdelsfunktioner, jf. Sundhedsstyrelsens vejledning vedrørende lands- og landsdelsfunktioner i sygehusvæsenet fra 1993. Inden for HS drejer det sig om Rigshospitalet, Hvidovre Hospital og Bispebjerg Hospital. I Københavns amt gælder det KAS Gentofte, KAS Herlev og KAS Glostrup.

I appendiks til kapitel 9 er det for hvert speciale angivet hvilke sygehuse i hovedstadsområdet, der varetager lands- og landsdelsfunktioner. Det skal understreges, at der inden for det enkelte speciale er et varierende antal af

lands- og landsdelsfunktioner. Oversigten i appendiks viser derfor ikke, hvorvidt og i hvilket omfang samme funktion inden for et speciale udføres ét eller flere steder.

I tabel 9.2. og 9.3. er vist en række nøgletal for sygehusvæsenet i hovedstadsregionen.

Tabel 9.2. Udskrivninger, sengedage og gennemsnitlig liggetid på somatiske sygehuse 1994

	Sengedage	Udskrivninger	Gnsn. liggetid
HS	1.410.314	180.100	7,83
Københavns amt	702.873	119.516	5,88
Frederiksborg amt	358.261	61.366	5,84
Roskilde amt	230.659	42.697	5,40
hovedstadsområdet i alt	2.702.107	403.679	6,69
Hele landet	6.643.964	1.090.580	6,09

Kilde: Landspatientregisteret 1993

Tabel 9.3. Data for sygehusene for 1993

	Indbyggere	Udgifter (mio.)	Ansatte	Senge
HS	553.000	5.695,0	18.488	5.237
Københavns amt	604.000	3.228,4	9.271	2.939
Frederiksborg amt	346.000	1.671,9	3.792	1.321
Roskilde amt	222.000	1.120,5	2.678	810
hovedstadsområde t i alt	1.725.000	11.715,8	34.229	10.307
Hele landet	5.181.000	29.487,1	84.171	26.463

Kilde: Statistisk Tiårsoversigt 1994, Drifts- og anlægsudgifter på hovedkonti, (Amtsrådsforeningen 1994) og Virksomheden ved sygehuse 1993.

Det kan af tabel 9.3. udledes, at sygehusudgifterne i HS pr. indbygger er noget højere end i det øvrige hovedstadsområde og landet som helhed. De relativt høje sygehusudgifter i HS-området dannede baggrund for, at der i forbindelse med aftalerne mellem staten og Københavns og Frederiksberg Kommuner om den kommunale økonomi for 1992 til 1994 under Sundhedsministeriet blev nedsat et udvalg med henblik på at undersøge forskellene i sygehusudgifterne mellem de to kommuner og det øvrige land.

Udvalget tog bl.a. udgangspunkt i en opgørelse af det somatiske sygehusforbrug udtrykt ved antal sengedage, der viste, at dette i København lå godt 60 pct. over landsgennemsnittet og på Frederiksberg var mere end dobbelt så højt. På den baggrund undersøgte udvalget i hvilken udstrækning disse tal kunne forklares ud fra forskelle i befolkningssammensætningen med hensyn til køn, alder og en række socio-økonomiske faktorer, såsom bolig-, indkomst- og formuemæssige forhold samt sociale og erhvervsmæssige forhold. Korrigeret for disse forhold blev merforbruget målt i sengedage i Københavns og Frederiksberg Kommuner reduceret til henholdsvis 12 pct. og 13 pct. For det samlede HS skal opmærksomheden yderligere henledes på, at der qua Rigshospitalets særlige placering i det samlede sundhedsvæsen påhviler HS særlige forskningsforpligtigelser.

9.2. Psykiatri.

Psykiatrisk behandling varetages på psykiatriske sygehusafdelinger, i distriktskykiatrien og hos privatpraktiserende speciallæger i psykiatri.

Det er velkendt, at antallet af sindslidende er størst i storbyerne. Det vides imidlertid ikke, hvor mange der lider af psykiske sygdomme eller generelt oplever nedsat livskvalitet på grund af psykiske belastninger.

Ud over de love m.v., der i øvrigt gælder for behandlingen på sygehuse, er behandlingen på psykiatriske afdelinger reguleret af lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien (lov nr. 331 af 24. maj 1989).

HS varetager og finansierer indsatsen i sygehusregi, herunder den distriktskykiatriske funktion, mens Københavns og Frederiksberg Kommuner forestår indsatsen hos privatpraktiserende speciallæger i sygesikringsregi. Amtskommunerne finansierer den samlede psykiatriske indsats på sygehuse og under sygesikringen.

Reglerne om frit sygehusvalg gælder også psykiatriske patienter. Adgangen til at vælge sygehus kan dog begrænses for psykiatriske patienter, hvis hensynet til den pågældende taler herfor. I praksis vil det bero på en konkret lægefaglig vurdering, om valgfriheden skal begrænses.

Med indførelsen af distriktskykiatri i løbet af 1980'erne er der sket en ændring i tilrettelæggelsen af den psykiatriske behandling. Den distriktskykiatriske indsats er generelt tilrettelagt som lokale ambulante behandlingstilbud organisatorisk og ledelsesmæssigt tilknyttet en sygehusafdeling. Dette gælder også i hovedstadsområdet. Hovedstadsområdet er imidlertid herudover karakteriseret ved, at ud af snart 12 psykiatriske skadestuer på landsplan findes de 10 i hovedstadsområdet. HS har 5 psykiatriske skadestuer, Københavns amt 3, Roskilde amt 1 og Frederiksborg amt har 1 under etablering.

I det samlede hovedstadsområde vil der pr. 1. januar ifølge de foreliggende planer i 1996 være i alt 1735 almen psykiatriske sengepladser, svarende til 45 pct. af behandlingskapaciteten på landsplan. I 1993 blev der foretaget i alt 15.699 indlæggelser i hovedstadsområdet ligeledes svarende til 45 pct. af indlæggelserne på landsplan.

9.3. Foranstaltninger mod alkohol- og stofmisbrug

Amtskommunerne og HS er i henhold til sygehusloven forpligtet til at drive behandlingsinstitutioner for alkoholmisbrugere i det omfang behandlingen ikke finder sted på psykiatriske hospitaler eller afdelinger. Amtskommunerne og HS skal desuden yde faglig bistand til kommunale støtteforanstaltninger efter behandling for alkoholmisbrug samt til kommunale

foranstaltninger til forebyggelse af alkoholmisbrug. Amtskommunerne og HS kan desuden indgå aftale med private institutioner eller foreninger om driften af behandlingsinstitutioner.

Det mest udbredte behandlingstilbud for mennesker med alkoholproblemer er alkoholambulatorier og rådgivningscentre, som yder lægelig og socialpædagogisk bistand. Enhver kan henvende sig uden lægehenvi- sning og uden hensyntagen til bopæl. Behandlingen er vederlagsfri.

Indlæggelse på behandlingshjem kræver i almindelighed lægehenvi- sning (visitation). Patienter der af en læge er henvist til indlæggelse til behandling for alkoholmisbrug, kan frit vælge mellem indlæggelse på en offentlig sy- gehusafdeling, amtskommunal behandlingsinstitution eller ikke-offentlig institution, der har driftsoverenskomst med en amtskommune. Behandlings- hjemmene giver døgnbehandling med genoptræning og revalidering i for- bindelse med forskellige former for terapi. Behandlingen søges fulgt op med ambulatoriebehandling, kontaktstøtte og konsulentstøtte m.m.

Metadonbehandling af stofmisbrugere ydes i dag i overvejende grad af praktiserende læger. Amtskommunerne og HS varetager den behandling, der foregår på sygehus. Med lov om "Lægelig behandling for stofmisbrug" (lov nr. 435 af 14. juni 1995) samles med virkning fra 1. januar 1996 ansva- ret for metadonbehandlingen hos amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg Kommuner, som herefter beslutter, hvordan og inden for hvilke fysiske rammer behandlingen skal organiseres.

Sigtet er, at metadonbehandling fra 1996 organiseres i amtskommunale en- heder, dog kan behandling i nærmere bestemte tilfælde og efter aftale vare- tages af andre læger - f.eks. praktiserende læger. Der vil desuden være mulighed for at træffe aftale om udleverings- og kontrolforanstaltninger med offentlige eller private behandlingsinstitutioner samt med lokale apote- ker, læger, hjemmesygeplejen, lokale redningskorps og lignende.

Ansvaret for den del af behandlingen, der foregår på sygehus, vil i Køben- havns og Frederiksberg Kommuner som hidtil ligge hos HS. Det er forud- sat, at kommunerne træffer aftale med sygehusfællesskabet om at sikre sammenhæng i den samlede behandling.

9.4. Primær sektoren

9.4.1 Sygesikringen

I henhold til lov om offentlig sygesikring (lovbekendtgørelse nr. 77 af 31. januar 1994), ydes helt eller delvist offentligt tilskud til følgende ydelser:

- * Almen lægehjælp,
- * speciallægehjælp,
- * medicin,
- * tandlægebehandling,
- * fysioterapi,
- * kiropraktik,
- * fodterapeuter,
- * briller/rejsesygesikring,
- * begravelseshjælp,
- * befordringsgodtgørelse og
- * psykologhjælp.

Sygesikringen er overvejende en amtskommunal opgave. Kommunerne administrerer således alene områderne begravelseshjælp og befordringsgodtgørelse og reglerne om lægevalg samt bistår amtskommunerne ved udstedelsen af sygesikringsbeviser. Københavns og Frederiksberg Kommuner varetager både de amtskommunale og primærkommunale opgaver på området.

Praksissektorens organisation svarer i store træk til strukturen, der blev etableret ved indførelsen af den offentlige sygesikring i 1973. Den enkelte autoriserede yder kan - efter modtagelse af et amtskommunalt ydernummer, der tildeles i overensstemmelse med den amtskommunale praksisplanlægning - etablere egen praksis, som yderen selv er ansvarlig for.

Den nærmere afgrænsning af og vilkårene for de ydelser, som sygesikringsloven omfatter, fastlægges ved overenskomster mellem Sygesikringsens Forhandlingsudvalg (SFU) og de respektive faglige organisationer for læger, tandlæger m.fl. Overenskomsterne skal godkendes af sundhedsministeren. SFU har 7 medlemmer, hvoraf 1 medlem er udpeget af Københavns og Frederiksberg Kommuner i fællesskab. Amtsrådsforeningen udpeger de øvrige 6 medlemmer. Endvidere deltager Sundhedsministeriet og Finansministeriet i SFU's møder med hver 1 repræsentant samt Kommunernes Landsforening med 2 repræsentanter.

Der er sædvanligvis inden for de enkelte amter etableret særlige samarbejdsorganer med de praktiserende læger. Dette er også tilfældet i de tre amter i hovedstadsområdet samt i Københavns Kommune, hvor også Frederiksberg Kommune deltager.

De offentlige sygesikringsudgifter finansieres helt overvejende af amtskommunerne. Kommunerne finansierer således kun udgifterne i forbindelse

med begravelseshjælp samt befordringsgodtgørelse. Staten yder ikke refusion på området.

For patienterne er ydelser ved de alment praktiserende læger og speciallæger som hovedregel vederlagsfri.

Herudover er fysioterapeutisk behandling til personer med vidtgående fysisk handicap som følge af muskelsvind, sclerose, spastisk lammelse m.v. vederlagsfri. På de øvrige områder yder sygesikringen et tilskud til behandling, der svinger mellem ca. 20 - 80 pct.

Tabel 9.4 viser antallet af ydere på sygesikringsområdet i hovedstadsregionen i 1994, og de samlede udgifter samt udgifterne pr. indbygger i 1993. Til sammenligning er udgiften pr. indbygger i hele landet 1993 medtaget.

Tabel 9.4. Antal ydere i hovedstadsområdet 1994 samt udgifterne til sygesikringsydelser og udgifterne pr. indbygger i hovedstadsområdet 1993 (tallet i parentes angiver procentdelen af landstallet)

	Antal ydere	Udgifter 1.000 kr.	Udgifter pr. indb.	Landsudg. pr. indb.
	1994	1993	1993	1993
Almen lægehjælp	1.106/(33%)	1.353.282/(35%)	760	742
Special lægehjælp	758/(52%)	654.535/(51%)	379	249
Medicin	-	1.095.162/(34%)	638	624
Tandlæge	1.090/(40%)	358.318/(36%)	210	190
Fysioterapeut	521/(37%)	94.706/(33%)	57	55
Kiropraktor	74/(30%)	13.124/(29%)	8	9
Fodterapeut	341/(54%)	8.783/(41%)	6	4
Psykolog	97/(39%)	5.953/(34%)	4	3
Briller/rejsesygesikring		23.622/(34%)	13	14
I alt	3.987/(40%)	3.607.485/(37%)	2.075	1.890

Kilde: Sygesikringens Forhandlingsudvalg. Praksis- og yderoplysninger pr. 31. december 1994 samt regnskab 1993.

Det fremgår af tabel 9.4., at hovedstadsområdet har ca. 40 pct. af samtlige ydere på sygesikringsområdet. Antallet af ydelser i hovedstadsområdet på sygesikringsområdet udgjorde 26,4 mio. i 1993 svarende til 32,5 pct. af det samlede antal ydelser på landsplan.

Tabel 9.5 viser på almen praksisområdet fordelingen af ydere og udgifter indenfor hovedstadsområdet.

Tabel 9.5. Almen lægehjælp

	Antal ydere	Udgifter 1993 1.000 kr.	Udgifter pr. indb. 1993
Københavns Kommune	323	394.967	845
Frederiksberg Kommune	50	61.832	707
Københavns amt	378	479.971	794
Frederiksborg amt	219	255.990	735
Roskilde amt	136	160.520	721
landet	3.318	3.854.704	742

Kilde: Sygesikringens Forhandlingsudvalg. Praksis- og yderoplysninger pr. 31. december 1994 samt regnskab 1993.

Som det fremgår af tabel 9.4. er hovedstadsområdet på speciallægeområdet kendetegnet ved et større antal ydere og forholdsvis større udgifter end i det øvrige land. Fordelingen inden for hovedstadsområdet fremgår af tabel 9.6

Tabel 9.6. Speciallægehjælp

	Antal ydere	Udgifter 1993 1.000 kr.	Udgifter pr. indb. 1993
Københavns Kommune	270	189.791	406
Frederiksberg Kommune	59	39.631	453
Københavns amt	244	238.839	395
Frederiksborg amt	122	119.217	342
Roskilde amt	63	67.055	301
Hele landet	1.467	1.294.518	249

Kilde: Sygesikringens Forhandlingsudvalg. Praksis- og yderoplysninger pr. 31. december 1994 samt regnskab 1993.

Vagtlægeordningen er i hovedstadsområdet - i lighed med det øvrige land - tilrettelagt med konsultation. Det vil sige, at patienten så vidt muligt kommer til lægens konsultation.

Københavns og Frederiksberg Kommuner har i samarbejde med Københavns Amt tilrettelagt en fælles lægevagtsordning, der også omfatter Tårnby og Dragør Kommuner.

Københavns Kommune planlægger i samarbejde med HS at etablere akutte behandlingscentre, hvor telefonlægen i lægevagten, lægevagtskonsultationen og sygehusets skadestuemodtagelse samles i én enhed. Et forslag i overensstemmelse hermed om ændring af skadestuerne til særlige akutklinikker indgår i "Grovskitsen til sygehusplan H:S 2000", som HS har fremlagt i juni 1995. HS-bestyrelsen vedtog sygehusplanen den 13. december 1995.

9.4.2 Hjemmesygepleje.

Kommunerne yder i henhold til lov om hjemmesygeplejerskeordninger vederlagsfri hjemmesygepleje efter lægehenvielse ved ansættelse af hjemmesygeplejersker jf. lov nr. 408 af 13. juni 1973, senest ændret ved lov nr. 1024 af 19. december 1992. Hjemmesygeplejerskeordningen omfatter:

- * Sygepleje, herunder omsorg og almen sundhedsvejledning afpasset efter patientens behov.
- * Pleje af mødre i hjemmet i barseisperioden (barselspleje).

Vejledning og bistand, herunder opsøgende arbejde, i samarbejde med lægelig og social sagkundskab til personer eller familier, der har særlige behov herfor.

For personer, der er fyldt 67 år, afholder kommunerne endeligt udgifterne vedrørende hjemmesygeplejen. For personer under 67 år afholder amtskommunerne og kommunerne hver 50 pct. af udgifterne.

Ved udgangen af 1993 udgjorde andelen af patienter på 67 år eller derover i hjemmesygeplejen i Københavns og Frederiksberg kommuner 85 pct. I Roskilde, Københavns og Frederiksborg amter udgjorde denne ældste gruppe kun henholdsvis 73, 73 og 72 pct. og på landsplan 78 pct.

På landsplan modtager de over 67-årige i gennemsnit 64,8 besøg. Antallet af besøg er - bortset fra i Roskilde amt, hvor de ældste i gennemsnit modtager 65 besøg - væsentligt lavere i hovedstadsområdet. I Københavns Kommune modtager de ældre således gennemsnitligt 34 besøg, i Frederiksberg Kommune 45 besøg, og i Frederiksborg og Københavns amter er besøgstallet på henholdsvis 57 og 55 i gennemsnit.

Disse tal skal ses i sammenhæng med, at der i Københavns Kommune og Frederiksborg amt er henholdsvis 19,6 og 19,7 heltidsbeskæftigede pr. 1000 patienter (1993-tal). I Roskilde amt er antallet af heltidsbeskæftigede pr. 1000 patienter 20,8, i Frederiksberg Kommune 34,7 og i Københavns amt 26,1.

Det er i øvrigt karakteristisk, at sygehusene i Københavns Kommune står for en meget stor andel af henvisningerne til hjemmesygeplejen - 62 pct., hvor gennemsnittet på landsplan er 43,4 pct. I Frederiksberg Kommune står sygehusene for 56 pct. af henvisningerne, mens de i Frederiksborg, Roskilde og Københavns amter står for henholdsvis 43, 51 og 51 pct.

9.5. Forebyggende sundhedsordninger

I henhold til lov om svangerskabshygiejne og fødselshjælp (lovbekendtgørelse nr. 477 af 7. november 1985, som senest ændret ved lov nr. 1133 af 21. december 1994) yder amtskommunerne vederlagsfri forebyggende helbredsundersøgelser under graviditet - dels hos læge dels hos jordemoder -

samt fødselshjælp på hospital eller i hjemmet. Endvidere ydes vejledning om anvendelse af prævention. Udgifterne afholdes af amtskommunerne.

HS varetager de opgaver som udføres af sygehuse og jordemoder, mens Københavns og Frederiksberg Kommuner afholder og administrerer honorarerne for helbredsundersøgelser til de praktiserende læger. Vejledning om prævention ydes ligeledes af de to kommuner.

Den 1. januar 1996 træder en ny lov om forebyggende sundhedsordninger i kraft, jf. lov nr. 438 af 14. juni 1995. Den nye lov erstatter lov om lægeundersøgelser af børn, lov om sundhedsplejerskeordninger og lov om skolelægeordning. Loven viderefører de hidtidige bestemmelser om, at kommunerne ved ansættelse af sundhedsplejersker skal yde vederlagsfri vejledning og bistand med hensyn til sundhedstilstanden hos børn, der er under den undervisningspligtige alder og ikke går i skole eller i børnehaveklasse. Kommunerne afholder udgifterne hertil.

Ligeledes videreføres bestemmelser om, at kommunerne ansætter skolelæger, sundhedsplejersker, sygeplejersker og hjælpepersonale i nødvendigt omfang med henblik på, at foretage forebyggende helbredsundersøgelser af alle børn i børnehaveklasser og i den undervisningspligtige alder samt føre kontrol med sundhedstilstanden i skolerne. Udgifterne hertil finansieres af kommunerne.

Endvidere kan børn under den undervisningspligtige alder fortsat vederlagsfrit få foretaget forebyggende helbredsundersøgelser af en læge. I alt 7 undersøgelser og heraf 3 i barnets første leveår. Udgifterne til lægeundersøgelserne afholdes af amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Loven om forebyggende sundhedsordninger indebærer følgende i forhold til gældende regler:

- * Én lægeundersøgelse er flyttet fra førskolealderen til skolealderen som en obligatorisk udskolingsundersøgelse,
- * kommunerne får pligt til ved kommunalt ansat læge og sundhedsplejerske mil. at rådgive og vejlede daginstitutioner og dagplejere generelt om børns sundhed og trivsel, og
- * for børn med særlige behov skal kommunerne etablere sundhedsfaglige grupper, hvor ét medlem får ansvar for at koordinere en tværfaglig indsats.

Amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg Kommuner tilvejebringer og finansierer i henhold til vaccinationsloven tilbud om vederlagsfri vaccination mod visse sygdomme, jf. lov nr. 634 af 17. december 1976.

I henhold til tandplejeloven (lovbekendtgørelse nr. 411 af 26. maj 1994) skal kommunerne sikre alle børn og unge under 18 år adgang til vederlagsfri forebyggende og behandlende tandpleje samt tilbyde omsorgstandpleje i form af forebyggende og behandlende tandpleje til personer, der på grund af nedsat førlighed eller vidtgående fysisk handicap kun vanskeligt kan udnytte de almindelige tandplejetilbud. Den kommunale tandpleje skal tilbydes enten på offentlige klinikker eller hos praktiserende tandlæger, som kommunerne indgår aftale med. Kommunerne afholder udgifterne til tandplejen.

9.6. Planlægning

Som beskrevet i afsnit 9.1 blev ansvaret for sygehusplanlægningen placeret hos amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg Kommuner i forbindelse med kommunalreformen i 1970, men med Indenrigsministeriet som godkendelsesmyndighed.

I forbindelse med oprettelsen af Hovedstadsrådet i 1973 blev det imidlertid henlagt til Hovedstadsrådet, at udarbejde en overordnet sygehusplan for hovedstadsområdet med udgangspunkt i de enkelte amtskommuners planer.

Bestemmelserne i den daværende sygehuslov foreskrev, at den overordnede plan skulle indeholde en analyse og vurdering af hele områdets behov for sygehusfunktion samt forslag til mere hensigtsmæssige former for betjening dermed. I den overordnede plan skulle specifikt indgå en plan for samarbejde og opgavefordeling mellem sygehuse og andre institutioner i hovedstadsområdet samt en plan for den geografiske placering af eventuelle nye sygehuse - herunder en tidsfølgeplan. (De detaljerede krav i sygehusloven til indholdet af den overordnede plan blev senere ophævet i forbindelse med ophævelsen af den statslige godkendelsesbeføjelse i 1985.)

Tidsfristen for udarbejdelsen af den overordnede plan blev af Indenrigsministeriet fastsat til 1. april 1977. Fristen blev i flere omgange udskudt bl.a. som følge af usikkerhed om det statslige Røgshospitals indplacering. Dertil kom skarpe kommunale reaktioner på en statslig tilkendegivelse i 1977 om, at de eksisterende amtsgrænser ikke skulle opfattes som sygehusgrænser, hvis den mest hensigtsmæssige visitationsordning set ud fra et overordnet synspunkt derved blev tilsidesat.

I sommeren 1979 kunne Indenrigsministeriet godkende en "Grovskitse til hovedstadsområdet fremtidige sygehusbetjening", men først i maj 1983 blev Hovedstadsrådets overordnede sygehusplan godkendt.

I betænkning nr. 988, som kommissionen om hovedstadsrådet afgav i 1983, blev erfaringerne med Hovedstadsrådet som planlæggende myndighed taget op til behandling. Det anføres i betænkningen, at selve etableringen af et lovgivningsmæssigt krav om en samlet planlægning betegnede et frem-skridt i forhold til situationen før Hovedstadsrådets oprettelse. Det blev imidlertid også konkluderet i betænkningen: "at lægger man vægt på de ide-elle mål, der opstilledes i sygehusloven (fra 1973), og som kom til udtryk i lovforslagets bemærkninger, må man sige at disse efter al sandsynlighed kun ville kunne have været gennemført i den forløbne periode under forud-sætning af, at de fem amtskommuner var blevet lagt sammen til en storamtskommune".

Kommissionen pegede videre på to forhold med betydning for rådets mu-ligheder for at gribe ind i og præge planlægningsforløbet: "For det første den omstændighed, at rådet ikke har noget ansvar for driften af sygehusvæ-senet i regionen, og for det andet, at dets personelle ressourcer og finan-sielle handlemuligheder er så begrænsede, som tilfældet er".

Formelt blev Hovedstadsrådets kompetence i relation til sygehusplanlæg-ningen imidlertid opretholdt frem til Hovedstadsrådets nedlæggelse med udgangen af 1989, hvorefter kompetencen blev henlagt til de enkelte syge-huskommuner som i det øvrige land.

I 1990 udarbejdede Københavns Amtskommune, Københavns Kommune og Rigshospitalet i et samarbejde et fælles "Forslag til specialefordeling i det storkøbenhavnske område". Forslaget hvilede eksplicit på en erkendelse af, at der var blevet etableret for mange specialiserede afdelinger i hoved-stadsområdet. Efterfølgende blev nogle af forslagene gennemført, men ikke alle. En revideret specialefordeling, hvori også Frederiksberg Kommunes sygehusvæsen indgik, blev fremlagt i 1993.

Mulighederne for sammenlægninger af specialiserede afdelinger blev imid-lertid fortsat fremhævet - som beskrevet i afsnit 9.1.2 - som et af de centrale perspektiver i forbindelse med etableringen af HS.

I det forslag til sygehusplan H:S 2000" som HS fremlagde oktober 1995 indgår, at de højt specialiserede opgaver i hovedsagen samles på Rigshospi-talet. Bestyrelsen for HS vedtog den 13. december 1995 den endelige plan.

Lovgivningsmæssigt trådte nye bestemmelser om samarbejde og planlægning på sundhedsområdet i kraft med virkning fra 1. januar 1994. Bestemmelserne er indsat som et særligt kapitel 6 a i sygesikringsloven, men omfatter samtlige kommunale og amtskommunale/HS-opgaver på sundhedsområdet.

Bestemmelserne tager sigte på at etablere fælles samarbejds- og dialogprocedurer, som tilgodeser behovet for et velfungerende samarbejde mellem sundhedsvæsenet og de tilgrænsende dele af socialvæsenet.

Amtskommunerne, Københavns og Frederiksberg Kommuner, HS og primærkommunerne er således forpligtet til i fællesskab at etablere et samarbejde om den samlede indsats på sundhedsområdet og mellem sundhedssektoren og de tilgrænsende sektorer.

Sundhedsministeren afgiver ved hver kommunal valgperiodes begyndelse en redegørelse som oplæg til planarbejdet. For hver amtskommune skal der foreligge en plan for tilrettelæggelsen af virksomheden på sundhedsområdet. Planen skal bl.a. indeholde en beskrivelse af sundhedstilstanden, betjeningen af borgerne i forhold til den offentlige sygesikring, sygehusvæsenet, svangerskabshygien og fødselshjælp, vaccinationer, lægeundersøgelser af børn, forebyggelse og sundhedsfremme, ambulancetjeneste og sundhedsberedskab. Dertil kommer ikke mindst en beskrivelse af samarbejdet med kommunerne i amtskommunen, praksissektoren og andre amtskommuner. Amtskommunerne skal inddrage den lokale embedslægeinstitution i planarbejdet. Inden vedtagelse forelægges planen kommunerne i amtskommunen, praksissektoren og Sundhedsstyrelsen til udtalelse. Københavns og Frederiksberg Kommuner udarbejder tilsvarende en samlet plan for tilrettelæggelsen af virksomheden på sundhedsområdet.

Etableringen af HS i 1995 har imidlertid medført, at planen for de opgaver, der er henlagt til HS, udarbejdes af sygehusfællesskabet. HS udarbejder således en sygehusplan, der forelægges de berørte amtskommuner, Sundhedsstyrelsen, Københavns og Frederiksberg Kommuner samt praksissektoren i HS-området til udtalelse. Den omtalte grovskitse indgår i denne sammenhæng. Den endelige plan blev vedtaget af fællesskabets bestyrelse den 13. december 1995 og indgår herefter uændret i henholdsvis Københavns og Frederiksberg Kommuners sundhedsplan.

Kommunerne er i hver kommunal valgperiode pålagt at udarbejde en redegørelse, der omfatter kommunens betjening af borgerne med hensyn til sundhedspleje, skolelægeordning, tandpleje m.v., hjemmesygepleje, forebyggelse og sundhedsfremme samt sundhedsberedskab.

9.7. Det videnskabsetiske komitésystem

Lov om et videnskabsetisk komitésystem og behandling af biomedicinske forskningsprojekter pålægger amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg Kommuner at nedsætte eventuelt i et samarbejde - regionale videnskabsetiske komiteer, jf. lov nr. 503 af 24. juni 1992, som senest ændret ved lov nr. 1133 af 21. december 1994. Komitesystemet har til opgave at sikre beskyttelsen af forsøgspersoner, der deltager i biomedicinske forskningsprojekter.

En regional komité er nedsat i Københavns amt. For Frederiksborg og Roskilde amter er der i fællesskab med Bornholms, Storstrøms og Vestsjællands amter nedsat en regional komité.

Ud over visse gebyrindtægter finansieres udgifterne af amtskommunerne. HS afholder dog en forholdsmæssig andel af udgifterne til den fælles komite for Københavns og Frederiksberg Kommuner.

9.8. Stadslægen i København

For Københavns Kommune har siden midten af forrige århundrede været gældende en særlig ordning, hvorefter stadslægen i København varetager de samme funktioner, som i det øvrige land er henlagt til det statslige embedslægevæsen.

Stadslægen og de i embedet ansatte embedslæger er ansat og finansieres af Københavns Kommune.

9.9. Levnedsmiddelområdet

Ansvar for, at levnedsmiddeloven og de med hjemmel i loven fastsatte regler overholdes, er henlagt til kommunerne, jf. lov nr. 310 af 6. juni 1973, som senest ændret ved lov nr. 351 af 9. juni 1993.

Levnedsmiddelkontrollen tager sigte på at forebygge sundhedsmæssige risici i forbindelse med bl.a. behandling og salg af levnedsmidler. Desuden påser kontrollen, at der ikke sker vildledning af forbrugeren i forbindelse med salg af levnedsmidler.

Amtskommunerne er forpligtet til at etablere en eller flere levnedsmiddelkontroleheder omfattende laboratorier og tilsynspersonale. Levnedsmiddelkontrolehederne udfører - efter bemyndigelse fra de enkelte kommuner - kontrol med, at de fastsatte regler overholdes.

Københavns og Frederiksberg Kommuner varetager tillige de amtskommunale opgaver i henhold til loven.

På grundlag af forslag fra kommunerne udarbejder amtskommunerne en plan - laboratorieplanen - for det pågældende områdes dækning med levnedsmiddelkontrolenheder. Planen forelægges sundhedsministeren til godkendelse. Laboratorieplanen regulerer de kommunale levnedsmiddelkontrolenheders antal, stedlige placering og funktion m.v., samt det område inden for amtskommunen, der skal betjenes af den pågældende enhed. Det overordnede formål med laboratorieplanen er at sikre en effektiv udnyttelse af de samlede laboratoriefaciliteter samt en ligelig og forsvarlig dækning af alle områder i landet i relation til levnedsmiddelkontrol.

Finansministeriets betænkning nr. 1217 fra 1991 om modernisering af levnedsmiddelkontrollen i Danmark konkluderede, at etablering af tilstrækkelige kvalifikationer, ressourcer og kapacitet nødvendiggør en reduktion i antallet af levnedsmiddelkontrolenheder. Forslaget var begrundet i, at store levnedsmiddelkontrolenheder giver mulighed for økonomiske stordriftsfordele samt mulighed for at ansætte det fornødne antal eksperter inden for de relevante fagområder, og derved styrke den faglige opgavevaretagelse.

Antallet af enheder på landsplan er reduceret fra 62 i 1970 til 32.1 hovedstadsregionen er der på nuværende tidspunkt 8 levnedsmiddelkontrolenheder fordelt med 1 enhed i henholdsvis Roskilde amt, Frederiksberg Kommune og Københavns Kommune samt 2 enheder i Københavns amt og endelig 3 enheder i Frederiksborg amt. Inden for de seneste år er 2 levnedsmiddelkontrolenheder (Roskilde og Køge) i hovedstadsregionen blevet sammenlagt.

Levnedsmiddelkontrollen finansieres af kommunerne, men 65 pct. af udgifterne dækkes af gebyrer. De samlede omkostninger til levnedsmiddelkontrol i hovedstadsregionen udgjorde i 1994 ca. 50 mio. kr.

Levnedsmiddelkontrolenhederne varetager desuden opgaver inden for Miljø- og Energiministeriets og Landbrugs- og Fiskeriministeriets ressort. En cirkulæreskrivelse af februar 1983 om statslige og kommunale myndigheders samvirke om den lokale kontrol på levnedsmiddelområdet indeholder retningslinier for kontrollens gennemførelse, herunder afgrænsning af de forskellige myndigheders kompetence.

Sygehuse med lands- og landsdelsfunktioner fordelt på specialer

RH	HH	BBH	GEN	HER	GLO	
x	x		x			1. Anæstesiologi
	x			x		2. Børnepsykiatri
x	x	x				3. Dermato-venerologi (hud- og kønssygdomme)
x	x		x			4. Diagnostisk radiologi (røntgenundersøgelse)
x	x		x			5. Gynækologi og obstetrik (kvindesygdomme og fødselshjælp)
						6.a. Geriatri (alderdommens sygdomme)
x						6.b. Hepatologi (leversygdomme)
x			x			6.c. Hæmatologi (blodsygdomme)
x	x					6.d. Infektionsmedicin
x		x				6.e. Kardiologi (medicinsk hjerte- og kredsløbssygdomme)
x		x				6.f. Medicinsk allergologi (medicinsk overfølsomhedssygdomme)
x	x		x			6.g. Medicinsk endokrinologi (medicinske hormonsygdomme)
x	x		x	x		6.h. Medicinsk og kirurgisk gastroenterologi (mave-tarm-sygdomme)
x		x	x			6.i. Medicinske lungesygdomme
x			x			6.j. Nefrologi (medicinske nyresygdomme)
x	x					6.k. Reumatologi (gigtsygdomme)
x			x			7. Kirurgi/endokrinkirurgi
x	x					7.a. Karkirurgi (kirurgiske blodkarsygdomme)
x	x		x	x		7.b. Kirurgisk gastroenterologi (kirurgiske mave-tarm-sygdomme).
						Sammen med 6.h.
x	x		x	x		7.c. Plastikkirurgi
x		x	x			7.d. Thoraxkirurgi (brysthulens kirurgiske sygdom)
x	x		x			7.e. Urologi (urinvejens kirurgiske sygdomme)
x	x	x		x		8. Klinisk fysiologi og nuklearmedicin
x	x			x		9. Klinisk immunologi
						10. Klinisk kemi
						11. Klinisk mikrobiologi
x	x			x		12. Neurokirurgi (kirurgiske nervesygdomme)
x	x	x	x			13. Neuromedicin (medicinske nervesygdomme)
	x		x			13.a. Klinisk neurofysiologi
x	x		x	x		14. Oftalmologi (øjensygdomme)
x				x		15. Onkologi (kræftsygdomme)
x	x			x	x	16. Ortopædisk kirurgi
x		x	x			17. Oto-rhino-laryngologi (øre-næse-halssygdomme)
x				x		18. Patologisk anatomi (vævs- og celleundersøgelser)
x			x			19. Psykiatri
x	x			x		20. Pædiatri (børnesygdomme), herunder sjældne handicapgrupper og børnekirurgi
						21.b. Arbejdsmedicin

RH: Rigshospitalet
 HH: Hvidovre Hospital
 BBH: Bispebjerg Hospital
 GEN: Københavns Amts Sygehus Gentofte
 HER: Københavns Amts Sygehus Herlev
 GLO: Københavns Amts Sygehus Glostrup

Kilde: Sundhedsstyrelsens vejledning
 vedrørende lands- og landsdelsfunktioner
 i sygehusvæsenet 1993.

10. Trafikministeriet

10.1. Hovedstadsområdets trafik

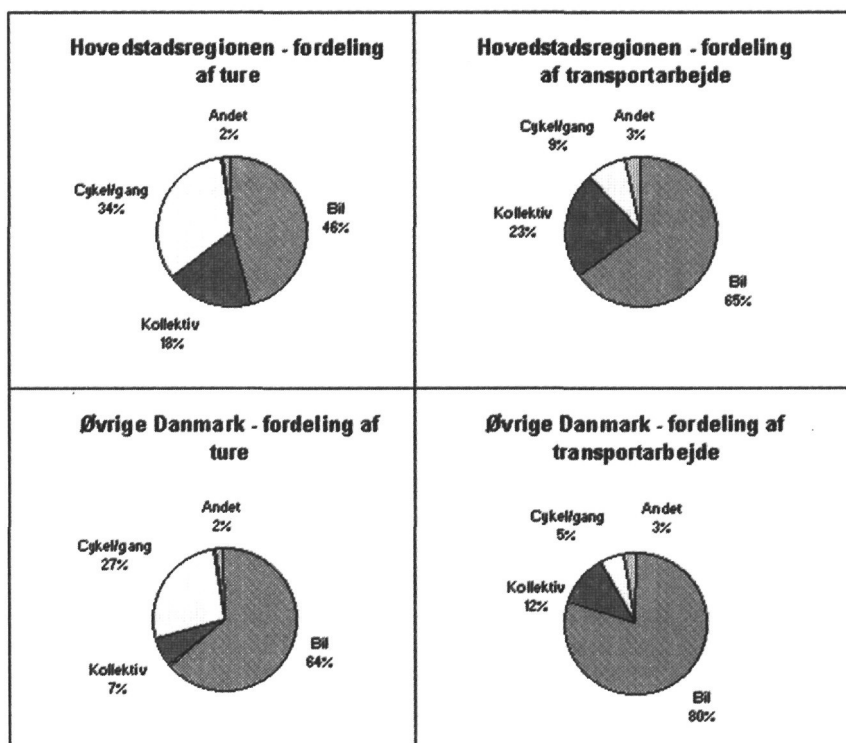
Hovedstadsområdet er det tættest bebyggede og trafikerede område i Danmark. På knap 7 pct. af landets areal bor 1/3 af landets befolkning, her afvikles 1/3 af det samlede antal rejser, der foretages i Danmark, og 1/3 af den tilbagelagte afstand tilbagelægges på den trafikale infrastruktur i hovedstadsområdet.

I forhold til trafikken i det øvrige Danmark adskiller hovedstadsområdet sig i øvrigt ved, at den kollektive trafik og cykel- og gangtrafik spiller en forholdsvis større rolle, og biltrafikken en tilsvarende mindre rolle.

Den bymæssige struktur følger grundlæggende "Fingerplanen" fra 1948, og byudviklingen foregår stort set inden for de allerede udlagte områder til byformål. Tilsvarende eksisterer der allerede i dag en relativt godt udbygget infrastruktur.

Trafikken afvikles i dag stort set uden de problemer, som kendes fra andre storbyer, med lange bilkøer og overfyldte tog og busser. Der er trafikproblemer, men de er få og koncentreret til myldretiden.

Figur 10.1. Transportmiddelfordeling af ture og transportarbejde i hovedstadsområdet og i det øvrige Danmark 1992



Det regionale vejnet følger den regionale bystruktur. Vejnettet består af overordnede radiale veje, der forløber i kanten af hver byfinger. Med mellemrum er de radiale veje forbundet på tværs med ringveje. Kun motorringvejen forbinder alle fem radialer i hovedstadsregionen. I den øvrige del af regionen er der kun etableret dele af ringveje med en relativ lav kapacitet.

Den regionale kollektive trafik i radialerne betjenes af S-tog og regional-togstrækningerne København-Helsingør, København-Roskilde og den kommende Øresundsbane. På tværs af byfingrene består den regionale kollektive trafikbetjening først og fremmest af ringbanen og af S-busser.

Til afvikling af lokaltrafikken findes der et fintmasket vej- og cykelstinet for den individuelle trafik, og et lokalt busnet af høj kvalitet.

Til yderligere betjening af København, Amager og Frederiksberg etableres en bybane.

10.2. Veje

10.2.1. Samarbejde om anlægs- og driftsopgaver

I lov om offentlige veje (lovbekendtgørelse nr. 532 af 20. juni 1994), som i sin oprindelige form trådte i kraft i 1972, inddeles de offentlige veje i hovedlandeveje, landeveje og kommunale veje. Staten har ansvaret for hovedlandevejene, amtskommunerne for landevejene og primærkommunerne for de kommunale veje.

Finansieringen af opgaverne følger opgavefordelingen. Med finansloven for 1995 er der imidlertid etableret en tilskudsordning til udviklings- og demonstrationsprojekter, der har til formål at forbedre miljøet omkring og sikkerheden på de (amts)kommunale veje.

Trafikministeren kan bestemme, at opgaver vedrørende hovedlandevejene skal udføres af Vejdirektoratet. Ministeren kan desuden træffe aftale med et amtsråd eller en kommunalbestyrelse om, at disse opgaver udføres af vedkommende amtsråd eller kommunalbestyrelse for statens regning.

Med den seneste vejlovsændring i 1994 blev der tillige skabt mulighed for, at en amtskommunal eller kommunal vejbestyrelse kan lade arbejder, for hvilke den pågældende myndighed er vejbestyrelse, udføre ved en anden vejbestyrelses foranstaltning samt afgive tilbud på arbejder, der udbydes af en anden vejbestyrelse. Vejlovens grænser er herved blødt op med henblik på en bedre og mere effektiv udnyttelse af de forskellige vejbestyrelses anlægs- og driftskapacitet.

Arbejder vedrørende hovedlandeveje er omfattet af en samarbejdsaftale, der er indgået mellem trafikministeren og samtlige 14 amtskommuner samt 27 større primærkommuner (København, Roskilde, Helsingør og Frederikssund Kommuner i hovedstadsområdet).

I henhold til aftalen udføres al planlægning og projektering af motorvejene normalt af Vejdirektoratet, mens amtsrådene normalt forestår projektering og udførelse af anlægsforanstaltninger vedrørende andre hovedlandeveje.

Amtskommunernes opgaver som udførende (entreprenør) på anlægsarbejder er ophørt for 10-15 år siden.

Drifts- og vedligeholdelsesarbejder for staten, som tidligere blev udført i amtskommuner regi, er pr. 1. januar 1995 udliciteret. En del større opgaver udbydes under Vejdirektoratets koordination. Andre opgaver udbydes af samarbejdspartnerne efter retningslinier fastlagt af Vejdirektoratet.

Amtskommunerne har herved fået en række driftskontrakter, og private entreprenører har overtaget en række opgaver. Amtskommunernes vejforvaltninger fungerer herefter som Vejdirektoratets regionale driftsherre, og har visse forvaltningsopgaver i relation til vejenes naboer samt visse projekterings- og tilsynsopgaver.

I forbindelse med et frikommuneforsøg på vejområdet i Københavns Amtskommune blev en del af vejbestyrelseskompetencen for hovedlandevejene midlertidigt overført til Københavns Amtsråd.

Formålet med forsøget var at undersøge, om der ved decentralisering fra stat til kommune ville være mulighed for at opnå samfundsmæssige fordele. Disse fordele kunne eksempelvis være forenklet administration, mulighed for fælles planlægning og prioritering omkring det statslige og amtskommunale vejnet, stordriftsfordele, rationaliseringsgevinster, produktivitetsstigninger m.v.

Til at følge og vurdere forsøget blev der nedsat en særlig følgegruppe med repræsentanter for amtskommunen, Vejdirektoratet og Finansministeriet, Administrations- og Personaledepartementet (APD). Evalueringen af forsøget viste, at der ikke var enighed mellem amtskommunen på den ene side og Vejdirektoratet og APD på den anden side om, hvilke konklusioner der kunne udledes af forsøget.

Ifølge amtskommunens vurdering viste forsøget, at der gennem rammestyrelse og regional enhedsadministration af hovedlandeveje og landeveje under ét kan opnås fordele af såvel administrativ som økonomisk art. Evalueringen gav amtskommunen anledning til at anbefale, at alle landets statslige veje på nær det store H overgår til amtsrådenes bestyrelse.

APD pegede i sin evaluering på den grundlæggende konflikt, der i forsøget var mellem på den ene side den overordnede landsplanlægning og dertil hørende prioritering af vejmidlerne og på den anden side den dispositionsfrihed for amtskommunen, som fulgte af forsøget. APD vurderede endvidere, at forsøget i sin form ikke på kvalificeret måde kunne bidrage med information og erfaringer, der ville kunne nyttiggøres i forbindelse med overvejelser om den fremtidige vejbestyrelsesordning. APD anbefalede på den baggrund, at forsøget ikke blev forlænget. Trafikministeriet fulgte APD's anbefalinger.

10.2.2. Koordinering og planlægning

I forbindelse med de statslige projekter sikrer staten en koordinering med de berørte amtskommuner og kommuner ved nedsættelse af ad-hoc

styregrupper i forbindelse med konkrete projekter. Koordineringsbehovet i forbindelse med planlægning af statslige veje i hovedstadsområdet adskiller sig ikke fra forholdene andre steder i landet.

Som eksempel på koordineringsopgaven kan nævnes Tværvej - den planlagte vejforbindelse fra Høje-Taastrup over Måløv til Hillerødmotorvejen ved Allerød, hvoraf 1. etape i Høje Taastrup er besluttet. I forbindelse med planlægningen af denne vejforbindelse blev der bl.a. nedsat en styregruppe og en arbejdsgruppe med repræsentanter fra følgende myndigheder: Vejdirektoratet, Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner, Ballerup, Ledøje-Smørum, Høje-Taastrup og Ishøj Kommuner.

I foråret 1994 aftalte Københavns Kommune og Trafikministeriet at nedsætte et udvalg, der fik til opgave at undersøge muligheder for og konsekvenser af at etablere en tunnel i den østlige del af Københavns Havn. I 1995 afsluttede udvalget sit arbejde med offentliggørelsen af en rapport. Af rapporten fremgår det, at en havnetunnel vil skabe mulighed for en trafikal aflastning af Indre By og Christianshavn, og samtidig åbne for nogle nye muligheder for byudvikling. Omkostningerne for en sænketunnel med tilslutningsanlæg til det regionale vejnet kan på nuværende tidspunkt skønnes til i størrelsesordenen 1,2-1,8 mia. kr.

Inden for hvert amt finder der en koordinering af vejanlæg sted via kommune- og regionplanlægningen. Mellem visse primærkommuner - f.eks. Søllerød, Gentofte og Lyngby-Taarbæk - er der indgået en såkaldt SOK-aftale (Samarbejde Over Kommunegrænserne), som forbedrer koordinationen og sikrer opnåelse af stordriftsfordele på vejområdet.

Der er endvidere etableret et trafiksikkerhedsråd under Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner, som arbejder med færdselssikkerhed og -propaganda.

For en statistisk beskrivelse af vejområdet henvises der til tabel 10.1.3.

Tabel 10.1. Hovedlandeveje 1993

Udgifter - mio. kr.						
Amtskommune (Københavns Kommune)	Længde km	Trafikarbejde, mio. køre- tøjskm	Nyanlæg	Drift	Andet	I alt
København	114	1.584	-	71	-	71
Frederiksborg	141	607	8	29	5	42
Roskilde	133	998	1	68	8	77
Københavns Kommune	13	-	0	10	0	11

Kilde: Oversigt over vejudgifter 1993, Vejdirektoratet 1995

Tabel 10.2. Landeveje 1993

Udgifter - mio. kr						
Amtskommune	Længde km	Trafikarbejde, mio. køre- tøjskm	Nyanlæg	Drift	Andet	I alt
København	193	1.005	15	116	36	168
Frederiksborg	3 87	747	8	45	9	62
Roskilde	210	389	5	29	9	43

Tabel 10.3. Kommuneveje 1993

Udgifter - mio. kr.					
Amtskommune	Længde km	Nyanlæg	Drift	Andet	I alt
København + Frederiks- berg Kommuner ¹⁾	445	62	271	153	486
København	1.736	50	207	215	472
Frederiksborg	2.008	78	143	101	322
Roskilde	1.488	38	75	55	168

Kilde: Oversigt over vejudgifter 1993, Vejdirektoratet 1995

1) Københavns og Frederiksberg Kommuner opdeler ikke, uanset deres dobbelte status i administrativ henseende, deres vejnet i amtsveje og kommuneveje. De i tabellen angivne tal er således længden af kommunevejene.

På finanslovsforslaget for 1996 er der i alt for finansåret og de efterfølgende budgetoverslagsår medtaget ca. 350 mio. kr. til større trafikinvesteringer i hovedstadsområdet omfattende udvidelse af Helsingørsmotorvejen og Amagermotorvejen, forlængelse af Hillerødmotorvejen og 1. etape af Tværvej.

10.3. Kollektiv Trafik

10.3.1. Lovgrundlag og organisering

Den kollektive trafik i hovedstadsområdet varetages af Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT), DSB, Ørestadsselskabet og privatbanerne.

I henhold til lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafik (lov nr. 274 af 3. maj 1989) - også kaldet HT-loven - er det HT, der varetager den almindelige kollektive busstrafik i hovedstadsområdet.

I henhold til lov om buskørsel (lovbekendtgørelse nr. 323 af 6. maj 1992) er det HT, som udsteder tilladelse til såvel almindelig som speciel rutekørsel i hovedstadsområdet.

S-togs- og regionaltogstrafikken varetages af DSB, og reguleres dels af lov om DSB (lov nr. 169 af 14. marts 1990) og dels af lov om styrelsen af DSB m.v, jf. lov nr. 230 af 28. marts 1995.

Anlæg og drift af den kommende bybane varetages i første omgang af Ørestadsselskabet, og er reguleret i lov om Ørestaden (lov nr. 477 af 24. juni 1992).

Privatbanerne er omfattet af lov nr. 295 af 6. juni 1984.

I henhold til HT-loven indgår trafikselskaberne i et takstfællesskab, hvor HT efter høring fastsætter taksterne. Indtægterne fordeles mellem de kollektive trafikselskaber på grundlag af takststrukturen og det udførte persontransportarbejde.

Organiseringen af den kollektive trafik i hovedstadsområdet indebærer et behov for koordination imellem trafikselskaberne og især mellem HT og DSB. Behovet for koordination og samarbejde realiseres via overenskomster og aftaler samt en række samarbejdsorganer.

Ifølge HT-loven skal HT i samarbejde med DSB og Ørestadsselskabet udarbejde en samlet plan for den kollektive persontrafik. Planen skal angive retningslinier for anlæg, linieføring, kørselsomfang og køreplanlægning for den kollektive trafik. Den kollektive trafikplanlægning skal koordineres med regionplanlægningen. Den gældende kollektive trafikplan (Kollektiv Trafikplan 93) er grundlag for DSB's, HT's og de øvrige trafikselskabers tilrettelæggelse af hovedstadsområdets kollektive trafik. Trafikplanen er en tilkendegivelse overfor regionplanmyndigheder og kommuner af, hvilke

konkrete ændringer i den kollektive trafik, der planlægges for de kommende år. Planen angiver også hvilke forventninger, der fra DSB og HT's side stilles til kommuner og amtskommuners aktive medvirken ved opbygning af en effektiv kollektiv trafik.

Kollektiv Trafikplan 1993 indeholder kvalitetsmål og principper for den kollektive trafikbetjening samt tiltag, om infrastruktur, udbygning af terminaler, busser og tog m.m. Endelig indeholder planen visse langtidsperspektiver, og omtaler i den forbindelse de udviklingsprojekter, som DSB og HT allerede har iværksat eller agter at iværksætte.

Anlægget af Ørestadsselskabets bybane vil medføre en så væsentlig ændring af den kollektive trafik, at HT, DSB og Ørestadsselskabet i foråret 1995 har udsendt et tillæg til Kollektiv Trafikplan 1993 herom. Tillægget fokuserer på bybanen og de konsekvenser, etableringen af banen har for den kollektive trafik. Den vigtigste konsekvens er, at den samlede kollektive trafikbetjening vil blive væsentligt forbedret. Passagerstrømmene vil blive påvirket, og der vil være behov for at ændre og justere buslinier, men især den udbudte kapacitet. Desuden skal der sikres den bedst mulige koordinering af den kollektive trafik - specielt omstigningsforholdene ved en række terminalanlæg.

10.3.2 Bustrafik

Ved ophævelse af Hovedstadsrådet med virkning fra 1. januar 1990 blev den trafikkoordinerende funktion flyttet fra Hovedstadsrådet til HT.

HT ledes af en bestyrelse og en direktion. Bestyrelsen består af 5 medlemmer valgt med 1 medlem og 1 stedfortræder fra hver af Københavns Borgerrepræsentation og Frederiksberg Kommunalbestyrelse samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amtsråd.

Nettoudgifterne ved selskabets virksomhed dækkes af Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Fordelingen af nettoudgifterne sker i forhold til (amts)kommunernes udskrivningsgrundlag i det år bidraget vedrører.

I 1993 blev der foretaget i alt 185 mio. kollektive busrejser i hovedstadsregionen, hvoraf de 139 mio. var rene busrejser og 46 mio. var kombinerede tog- og busrejser. De samlede udgifter til kørsel og administration (inklusiv handicapservice, jf. afsnit 10.4) udgjorde 1.955 mio. kr. Kørslen genererede indtægter for knap 1 mia. kr. Tilskuddet fra de 5 enheder var i 1993 på godt 950 mio. kr.

Selve buskørslen udbydes til busselskaber i modsætning til tidligere, hvor HT selv varetog buskørslen.

Det blev i HT-loven fra 1989 fastlagt, at HT løbende skulle foretage udbud af den under HT hørende kørsel, således at den del af HT's samlede kørsel, der på grundlag af udbud udføres af andre for HT, altid mindst udgjorde 15 pct. efter 1. april 1991, 30 pct. efter 1. april 1992 og 45 pct. efter 1. april 1994. HT kunne ikke selv deltage i udbudsrunderne inden for disse kørselsudbud.

Ved lov nr. 1135 af 21. december 1994 om ændring af lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafik blev det besluttet at adskille HT's funktioner således, at selve busdriften blev udskilt - et nyoprettet aktieselskab. Aktieselskabet overtager på uændrede vilkår driften af den almindelige rutekørsel, der tidligere blev udført af HT. Aktieselskabets aktiekapital indskydes af HT eller af Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Roskilde og Frederiksborg amtskommuner. Endelig blev bestemmelsen om, at en fastsat del af HT's kørsel som minimum skal udføres på baggrund af udbud til andre end HT, ophævet. I stedet blev det fastlagt, at HT foretager løbende udbud af buskørslen, og at hele kørslen senest den 1. juli 2002 skal udføres på baggrund af udbud. Det nyoprettede busaktieselskab kan deltage i disse udbudsrunder.

10.3.3 S-tog

Fra 1977 til 1. januar 1990, hvor det daværende Hovedstadsråd havde ansvaret for den lokale og regionale kollektive persontrafik i hovedstadsområdet, traf Hovedstadsrådet beslutningerne om S-togsdriften samt driften på strækningerne Lille Nord og Ballerup-Frederikssund, herunder takster, billetteringssystemer, køreplan m.v., og om anlæg og anskaffelse af materiel.

I forbindelse med nedlæggelsen af Hovedstadsrådet blev S-togene og de to øvrige strækninger ført tilbage til staten under henvisning til, at dette ville medføre en styrkelse af den investeringstunge grundstamme i den kollektive trafik i hovedstadsområdet, samt at dette ville øge sammenhængen mellem S-togene og den øvrige banedrift.

DSB S-tog og DSB Regionaltog er divisioner i DSB's passagervirksomhed. Såvel S-bane som regionalbaneinfrastrukturen, herunder trafikstyringen, er udskilt og organisatorisk placeret i DSB-bane.

Kunderne betaler hovedparten af omkostningerne ved den løbende drift. For S-togene er det aktuelle driftsresultat (eksklusiv infrastrukturafgift og eksklusiv afskrivninger) et mindre overskud. For regionaltogenes

vedkommende er det ikke muligt at opgøre resultatet alene for hovedstadsområdet. Underskuddet på drift og anlæg finansieres via finansloven.

S-togsnettet består af 6 radiale baner samt en tværbane, i alt ca. 170 km. S-bane, langt hovedparten dobbeltsporet. De 79 S-togsstationer betjenes med mindst 20 minutters drift i hele driftsperioden. I dagtimerne på hverdage er der mindst 10 minutters drift på de fleste stationer. Vognparken består af ialt 582 S-togsvogne. Det samlede rejsetal er ca. 300.000 på en gennemsnitlig hverdag, svarende til ca. 94 mio. rejser om året.

I 1995 budgetteres med eksterne indtægter på 738 mio. kr. Der forventes et driftsoverskud på 44 mio. kr. De årlige tilskud til investeringer i S-togsnettet varierer kraftigt. Basisreinvesteringer udgør pr. år ca. 35-50 mio. kr. Herudover er der frem til 1998 afsat 260 mio. kr. til Frederikssundsbanens udbygning til dobbeltspor. Investeringerne i forbindelse med anskaffelse af 120 nye S-togssæt udgør ialt godt 8 mia. kr. over en 12 års periode.

I forbindelse med overflytning af Danlinktrafikken fra godsbaneringen i København til Øresundsforbindelsen planlægges etableret en ringbaneforbindelse mellem Hellerup og Sjælør. Ringbanen, som vil koste ca. 500 mio. kr., vil forbedre forbindelserne mellem byområderne i de ydre dele af København og Frederiksberg Kommuner og byfingrene i regionen.

10.3.4. Regionaltog

Regionaltogsnettet består i hovedstadsområdet af kystbanen (København H - Helsingør), der betjenes med mindst 20-minutters drift, og linjerne mod Roskilde og videre mod henholdsvis Kalundborg, Korsør og Nykøbing. På disse strækninger er der timedrift. I myldretiderne morgen og aften forøges betjeningen. Trafikken varetages med lokomotivtrukne tog og IC3 togsæt, og hertil kommer nye elektriske regionaltogssæt. Det årlige antal regionaltogstrejser i hovedstadsområdet udgør omkring 21 mio.

I 1998 forventes trafikken på Øresundsbanen at åbne i første omgang til Københavns Lufthavn, og i 2000 videre over Øresundsforbindelsen.

I 1995 forventes der indtægter på regionalbanetrafikken i hovedstadsområdet på omkring 175 mio. kr. Udgifterne kan ikke opgøres særskilt. Anlægstilskud til den løbende vedligeholdelse kan vanskeligt opgøres særskilt for hovedstadsområdet. I de 40 elektriske regionaltog, der er under levering, og som bl.a. skal køre i hovedstadsområdet, er der investeret 2, 4 mia. kr. Herudover er der frem til 1998 afsat 410 mio. kr. til indkøb af 7 elektriske regionaltogssæt til brug på Øresundsbanen.

10.3.5. Bybanen (Ørestadsbanen)

Ørestadsselskabet I/S, der ejes af staten og Københavns Kommune, har til opgave at udvikle Ørestaden, og anlægge en ny bybane. Bybanen etableres i tre etaper. 1. etape går i tunnel fra Nørreport over Kgs. Nytorv og Christianshavn til Lergravsparken på Amager samt i tunnel til Københavns Universitet og ned gennem Ørestaden. Etapen forventes ibrugtaget i 1999. I 2. etape forlænges banen til Frederiksberg og i 3. etape til lufthavnen. Etape 2 og 3 kan ibrugtages i henholdsvis 2001 og 2003.

Ørestadsselskabet står selv for 1. etape. Frederiksbergbaneselskabet, som ejes af Ørestadsselskabet og Københavns Kommune står for 2. etape. Østamagerbaneselskabet, som ejes af Ørestadsselskabet og Københavns Amtskommune, står for 3. etape. Beslutningen om 2. og 3. etape træffes på et senere tidspunkt.

Ørestadsselskabets bestyrelse besluttede i 1994, at den nye bybane skal være en minimetro. Det samlede system anslås at koste 5,2 mia. kr. Finansieringen af Ørestadsselskabet sker gennem låneoptagelse. Tilbagebetalingen af lånene sker dels gennem salg af arealer i Ørestaden dels gennem det overskud, som driften af bybanen forventes at give anledning til. Anlæg og drift af banerne skal i offentligt udbud.

10.3.6. Privatbaner

Der er 5 privatbaner i hovedstadsområdet. Det er:

- * Helsingør-Hornbæk-Gilleleje Banen
- * Hillerød-Frederiksværk-Hundested Jernbane
- * Gribskovbanen
- * Lyngby-Nærum Jernbane
- * Østbanen, som også forløber i Storstrøms Amt

Samtlige privatbaner i Danmark er omfattet af lov nr. 295 af 6. juni 1984. Heri bestemmes det, at staten betaler 70 pct. af hver enkelt banes driftsunderskud samt udgifter til investering i jernbanemateriel og anlægsarbejder til jernbanedriften. De resterende 30 pct. betales af de kommuner og amtskommuner, der er interesserede i banevirksomheden. HT har delvist overtaget den kommunale finansieringsforpligtelse for de 5 privatbaner i hovedstadsområdet. Der henvises iøvrigt til tabel 10.4.

Tabel 10.4 Privatbaner i hovedstadsområdet

1994	Passagerer	Personkm.	Drifts- og anlægs-tilskud
Helsingør-Hornbæk-Gilleleje banen	1.101.457	12.556.576	15.087.813 kr
Hillerød-Frederiksværk-Hundested Jernbane	1.717.702	38.663.983	30.057.351 kr
Gribskovbanen	1.787.515	30.801.621	31.819.124 kr
Lyngby-Nærum banen	1.233.316	7.313.564	19.551.964 kr
Østbanen	1.324.464	16.290.163	20.876.367 kr

10.4. Øvrig lokal og regional kollektiv trafik

10.4.1. Den individuelle kørselsordning.

Den individuelle handicapkørsel, der i almindelig tale betegnes som dør-til-dør transport for svært bevægelseshæmmede, har været udført i HT-området siden 1979. Ved en ændring i 1992 af HT-loven og loven om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet indførtes der pligt for HT og samtlige amskommuner/trafikselskaber uden for HT-området til at udføre individuel befordring af svært bevægelseshæmmede personer, som rækker ud over kørsel til behandling, terapi og lignende.

Ved svært bevægelseshæmmede forstås kørestolsbrugere og personer, der bruger ganghjælpemidler som krykkestokke, gangbukke eller lignende.

Kørselsordningerne skal tilrettelægges i samarbejde med handicaporganisationerne, og brugernes erfaringer skal således også indgå i tilrettelæggelsen. Den endelige tilrettelæggelse er således decentraliseret, og derfor kan der forekomme variationer i, hvorledes de enkelte trafikselskaber vælger at administrere ordningen.

Det er forudsat i loven, at merudgifterne ved indførelse af de individuelle kørselsordninger skulle dækkes ind - ud over de svært bevægelseshæmmedes personers egen betaling - ved en forhøjelse af taksterne for de øvrige passagerer. Efterfølgende blev det imidlertid besluttet, at staten skulle yde tilskud til dækning af de nævnte merudgifter ved en forhøjelse af bloktilskuddene.

Der er omkring små 10.000 deltagere i ordningen i HT-området. De samlede udgifter beløb sig i 1993 til 75 mio. kr. Der er indtægter i ordningen på knap 5 mio. kr.

10.4.2 Hyrekørsel

I henhold til lov om hyrekørsel (lovbekendtgørelse nr. 823 af 29. september 1992) kræves der bevilling til udførelse af erhvervsmæssig personbefordring med motorkøretøjer indrettet til befordring af højst 9 personer, føreren medregnet, medmindre det benyttede køretøj udelukkende anvendes til enten almindelig rutekørsel eller sygetransport.

Bevilling til hyrekørsel gives af en kommunalbestyrelse, dog udøves denne myndighed i Københavns og Frederiksberg Kommuner samt i kommunerne i Københavns amt af et hyrevognsnævn for Storkøbenhavn.

Hyrevognsnævnet for Storkøbenhavn består af 4 medlemmer valgt af Københavns Borgerrepræsentation, 1 medlem valgt af Frederiksberg Kommunalbestyrelse og 6 medlemmer valgt af Foreningen af Kommuner i Københavns Amt.

Kommunalbestyrelsen/Hyrevognsnævnet for Storkøbenhavn fastsætter antallet af bevillinger, godkender ansøgere til bevilling samt tilbagekalder bevillinger i tilfælde af grov eller oftere gentagen overtrædelse af hyrekørselslovgivningen eller vilkårene for bevillingen. Endvidere fastsætter kommunalbestyrelsen/Hyrevognsnævnet taksterne for betaling for kørslen tillige med varetagelsen af den daglige administration af området.

10.4.3. Særlige kommunale kørselsordninger

Der findes en række forskellige (amts)kommunale kørselsordninger. Da disse med undtagelse af den individuelle kørselsordning alle findes uden for Trafikministeriets ressort er det ikke muligt at levere en udtømmende liste, men som eksempler kan nævnes:

- * Skolekørsel.
- * Patientbefordring, som såvel sygesikrings- som sygehuslovgivningen indeholder regler om.
- * Befordring af svært handicappede, som kan ydes af kommunen i medfør af bistandsloven og den sociale pensionslov og som led i plejehjemsdriften.

En undersøgelse foretaget af AKF tyder på, at kommunerne i hovedstadsområdet bruger et beløb af samme størrelsesorden på de særlige kørselsord-

ninger, som det de 5 enheder støtter den kollektive busstrafik med, d.v.s. et årligt niveau på ca. 1 mia kr.

10.5. Havne m.m.

10.5.1. Generelt om havner

Der er følgende trafikhavne i hovedstadsområdet:

- * Københavns Havn (særlig forvaltningsenhed)
- * Køge Havn (kommunalt styret trafikhavn)
- * Frederikssund Havn (kommunalt styret trafikhavn)
- * Tuborg Havn (privat trafikhavn)
- * Hundested Havn (privat trafikhavn)
- * Helsingør Havn (statshavn)
- * DSB's færgehavn i Helsingør (statslig ejet havn)

For trafikhavnene gælder reglerne i lov nr. 316 af 16. maj 1990 om trafikhavne m.v.

I forhold til den tidligere trafikhavnelov - lov nr. 239 af 12. maj 1976 om trafikhavne, hvorefter trafikministeren havde beføjelse til fastsættelse af takster i trafikhavnene samt kontrol med disses investeringer - er trafikministerens tilsynsopgaver væsentligt begrænset i 1990-loven. Sigtet hermed er, at skabe basis for udvikling af en egentlig konkurrencesituation på trafikhavneområdet.

Efter udløbet af en 4-årig overgangsperiode er der således fra den 1. januar 1995 i princippet fri takstfastsættelse i trafikhavnene.

De kommunalt styrede trafikhavne styres af vedkommende kommunalbestyrelse. Den umiddelbare forvaltning varetages af havneudvalget, jf. § 19, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse. Disse havne er selvstændige virksomheder, hvis midler skal være regnskabsmæssigt adskilt fra kommunernes. Havnenes midler kan kun anvendes til formål, der særligt tjener havnens interesser.

For Helsingør Statshavn, som styres af trafikministeren, er der nedsat et havneråd til varetagelse af den daglige forvaltning. Helsingør Kommunalbestyrelse vælger 2 indbyggere i kommunen til medlemmer af havnerådet.

De private trafikhavne styres af havneejerne i overensstemmelse med de vilkår, der er fastsat i tilladelserne til havnenes oprettelse.

I henhold til § 3 i trafikhavneloven af 1990 kan trafikministeren give tilladelse til anlæg af en ny trafikhavn samt tillade udvidelse af en bestående trafikhavn. I henhold til § 13 kan ministeren bestemme, at en kommunal trafikhavn nedlægges, og at ejendomsretten til havnen overgår til kommunen.

I sådanne sager høres amtskommunen som miljø- og planmyndighed.

10.5.2. Københavns Havn

Københavns Havn er reguleret ved lov nr. 504 af 24. juni 1992 om Københavns Havn.

Havnen ledes af en bestyrelse, der består af 12 medlemmer. Regeringen vælger 6 medlemmer, 3 vælges af Københavns Kommunes magistrat, 1 af Det Danske Handelskammer og 2 medlemmer af medarbejderne.

Havnen har to ligestillede formål, nemlig at drive havnevirksomhed i København og at tilrettelægge og gennemføre omdannelsen af de havneområder i København, som ikke skal anvendes til havneformål.

Havnens bestyrelse har i 1994 vedtaget en overordnet strategi for arealomdannelsen for de havneområder, der ikke mere skal anvendes til havneformål. Havnens arealer er til det formål opdelt i en række områder, der naturligt hører sammen, og som må forventes udviklet efter samme retningslinier og indenfor en kortere sammenhængende periode.

Efterfølgende har Københavns Havn udarbejdet detaljerede udviklingsstrategier for Teglholmen Syd og Søndre Frihavn samt oplæg til lokalplaner for Teglholmen Syd og for Dampfærgevejområdet i Søndre Frihavn.

Loven tilsigter ingen ændringer i den eksisterende kompetencefordeling, som fastsat i lovgivningen om fysisk planlægning, og der er således ikke med loven tilsigtet indskrænkninger i Københavns Kommunes planlægningskompetence.

Trafikministeren godkender efter aftale med miljøministeren udvidelser af havnens arealer, herunder opfyldninger inden for havnens søområde. I denne forbindelse vil kommunen blive hørt som miljø- og planlægningsmyndighed.

Trafikministeren giver i medfør af statens højhedsret over søterritoriet tilladelse til anlæg af nye lystbåde- og fiskerihavne samt tilladelse til udvidelse af bestående havne.

I disse sager høres amtskommunen som miljø- og planmyndighed.

Kystbeskyttelse er reguleret ved lov nr. 108 af 5. marts 1988 om kystbeskyttelse. I medfør af denne lov kan amtsrådet bestemme, at der på en kyststrækning skal udføres anlæg eller træffes andre beskyttelsesforanstaltninger. Trafikministeriet er klagemyndighed for de afgørelser, som amtskommunen træffer.

10.6. Lufthavne

Københavns Lufthavne (KLH A/S) er i henhold til lov nr. 428 af 13. juni 1990 organiseret som et aktieselskab med det formål at drive og udbygge de offentlige lufthavne i Kastrup og Roskilde. Efter frasalg af 25 pct. af aktierne på det private kapitalmarked er selskabet 75 pct. statsejet.

Ved omdannelsen af lufthavnsvirksomheden til et aktieselskab er der givet virksomheden frihed til at tilrettelægge sine aktiviteter på et forretningsmæssigt grundlag. Lufthavnen fik herved muligheder for en løbende tilpasning til trafik- og markedsudviklingen og konkurrenceforholdene, som Kastrup i sin tidligere organisatoriske skikkelse manglede.

Københavns Lufthavn i Kastrup er Danmarks hovedlufthavn med et antal passagerer, som i 1994 udgjorde i alt 14 mio., hvoraf 2.5 mio. er indenrigspassagerer. Ca. 25 pct. af indenrigspassagererne benytter lufthavnen i forbindelse med udenlandsrejser.

Med sin placering i Skandinavien er Kastrup endvidere det naturlige knudepunkt for trafik til og fra Skandinavien, og beliggenheden i EU's nordlige centrum betyder endvidere, at Kastrup er et af de førende trafikknudepunkter i Europa.

Udbygningen af Kastrup Lufthavn er reguleret i lov om udbygning af Københavns Lufthavn, Kastrup (lovbekendtgørelse nr. 252 af 9. april 1992), som bl.a. indeholder retningslinier for varetagelse af miljømæssige hensyn.

Som led i sine opgaver med en fortsat udvikling af Kastrup og tilpasning af lufthavnen til trafikbehovene opererer KLH A/S med et omfattende udbygningsprogram på i størrelsesordenen 6 mia. kr. for perioden indtil begyndelsen af det næste årtusinde i form af udbygning af kapaciteten i lufthavnens passagerterminaler og i standpladssystemerne for flyene.

11. Undervisningsministeriet

11.1. Amtskommunale opgaver

11.1.1. Undervisning af voksne indvandrere i dansk

Ifølge lov om undervisning af voksne indvandrere m.fl., jf. lovbekendtgørelse. nr. 655 af 29. juni 1994, skal amtsrådene sørge for, at indvandrere (indvandrere og flygtninge), der bor i amtskommunen, kan få undervisning, der sigter mod at gøre det muligt for dem at fungere i det danske samfund.

Der undervises i dansk sprog og danske kultur- og samfundsforhold. Fra 1. august 1994 tilbydes der indvanderne uddannelses- og erhvervsvejledning i forbindelse med undervisningen.

Ansvar for undervisning af voksne indvandrere blev i 1986 samlet hos amtskommunerne. Før 1. august 1986 gennemførtes størstedelen af den danskundervisning, der blev tilbudt indvanderne, i henhold til fritidsundervisningsloven (primærkommunerne). For at opnå en bedre udnyttelse af ressourcerne, idet de mange spredte undervisningstilbud kunne koordineres og derved sikre, at deltagerne fik et ensartet undervisningstilbud - blev forpligtelsen henlagt til amtskommunerne.

Opgaven udføres ved, at amtskommunerne indgår driftsoverenskomster med sprogskoler, som udfører undervisningen. De sprogskoler, der i øjeblikket udfører undervisningen, er oplysningsforbundenes skoler, Dansk Flygtningehjælps skoler og en mindre gruppe af "andre", f.eks. Studieskolerne i København og Århus.

Ved en lovændring i maj 1994 fik amtskommunerne mulighed for selv at etablere undervisningen, ligesom undervisningen kan henlægges til andre end de hidtidige udbydere, f.eks. VUC og daghøjskoler. Det er endnu for tidligt at sige noget om, hvorvidt amtskommunerne vil benytte sig af denne mulighed.

Overførelsen af ansvaret for undervisningen til amtskommunerne har betydet en styrkelse af undervisningens kvalitet.

I hovedstadsområdet løses opgaven af de respektive amtskommuner og de to hovedstadskommuner. Amtskommunerne betaler for undervisningen bortset fra udgifter til undervisningsmaterialer, som deltagerne selv betaler, medmindre amtskommunen beslutter at ville betale dette. Der findes mel-

lemkommunale betalingsordninger. Hjemamtskommunen tager dog stilling til ansøgning om betalingstilsagn i hvert enkelt tilfælde.

I 1994 var de samlede driftsudgifter til indvandrerundervisningen ca. 326 mio. kr. Forbruget af undervisningstimer var ca. 850.000 til 33.000 cpr.-elever.

I hovedstadsområdet fordeler tallene sig således:

Tabel 11.1. Indvandrerundervisning

	Deltagere	Uv.timer	Driftsudg.
Københavns Kommune	7.063	121.656	52.495
Frederiksberg Kommune	804	49.728	4.881
Københavns Amtskommune	4.945	119.880	50.600
Frederiksborg Amtskommune	2.171	57.720	24.744
Roskilde Amtskommune	1.131	32.856	13.948

(Kilde: Amtsrådsforeningens statistik vedr. indvandrerundervisning, september 1995.)

En del af forklaringen på det meget lave udgiftstal for Københavns Kommune sammenlignet med naboamtskommunerne kan være forskelle fra amtskommune til amtskommune på registrering af deltagerne (holddeltagere eller cpr-deltagere). Amtsrådsforeningen er i øvrigt i gang med at udarbejde en mere "sikker" statistik.

I 1993 blev der i hovedstadsområdet givet tilladelse til, at 1.232 deltagere blev undervist i et andet amt/en anden kommune end hjemamtet/kommunen. Der findes ingen opgørelse over, hvor mange deltagere der har fået afslag på en ansøgning om at blive undervist uden for amtet/kommunen. Tilladelserne vil typisk blive givet, hvis hjemamtskommunen/kommunen ikke kan give et passende undervisningstilbud, eller hvis deltagerens arbejdsplads/uddannelsessted ligger nærmere en sprogskole i naboamtet/kommunen.

Hovedstadsamtskommunerne og de to hovedstadskommuner mødes jævnligt for at drøfte fælles problemer. Der er f.eks. et samarbejde om efteruddannelse af sprogskolernes lærere.

11.1.2. Specialundervisning for voksne handicappede m.v.

Målsætningen med lov om specialundervisning for voksne er at sørge for, at handicappede efter undervisningspligtens ophør kan få kompenserende spe-

cialundervisning med henblik på at afhjælpe eller begrænse virkningerne af handicappet.

Specialundervisning og specialpædagogisk bistand til voksne handicappede har siden 1980 været en amtskommunal opgave. Amtsrådets forpligtelse omfatter handicappede, der er tilmeldt et folkeregister i amtet eller som længerevarende opholder sig i amtet.

Amtskommunerne kan selv varetage undervisningen på amtskommunale specialundervisningsinstitutioner, eller amtskommuen kan opfylde sin forpligtelse ved at indgå overenskomst med private initiativtagere, andre undervisningsinstitutioner m.v.

Amtsrådet vurderer, om undervisningen skal iværksættes (visitation). Undervisningen er gratis for deltagerne, ligesom fornøden befordring i forbindelse med specialundervisningen er gratis for deltagerne.

Hvis et amtsråd afholder udgifter til undervisning eller udgifter til befordring i forbindelse med specialundervisning af personer, der er tilmeldt et folkeregister i et andet amt, kan amtsrådet kræve godtgørelse fra amtsrådet i det amt hvori den pågældende er folkeregisterregistreret.

Med lov nr. 320 af 17. maj 1995 blev specialundervisningsloven ændret til lov om specialundervisning for voksne og læsekurser for voksne. Dermed blev der tilføjet et nyt undervisningsområde til loven, nemlig kurser for voksne med utilstrækkelige læse-, stave- og skrivefærdigheder, populært kaldet læsekurser. Læsekurserne er et tilbud til voksne, som føler sig hæmmet af utilstrækkelige læse-, stave- og skrivefærdigheder. Kurserne er gratis for deltagerne, og der er ingen visitation til læseundervisningen.

Amtsrådet kan selv tilbyde læsekurser, men det fremgår af lovens bemærkninger, at amtsrådet tillige forudsættes at indgå overenskomst med en bred kreds af initiativtagere. Også for læsekurserne er amtsrådet forpligtet til at sørge for fornøden befordring af deltagere, som ikke er i stand til at befordre sig selv. Amtsrådet kan også kræve refusion for undervisningsudgifter for deltagere, der er tilmeldt et folkeregister i et andet amt, efter regler svarende til specialundervisningen.

Læsekurserne starter den 1. januar 1996

Specialundervisningen og læsekurserne varetages i hovedstadsområdet af de respektive amtskommuner og de to hovedstadskommuner.

Amtskommunernes (eksklusiv Københavns og Frederiksberg Kommuner) samlede budgetterede udgift til specialundervisning for voksne var for 1994 ca. 562 mio. kr., heraf ca. 143 mio. kr. for de tre hovedstadsamter.

11.1.3. Voksenuddannelse

I bemærkningerne til forslaget til lov nr. 514 af 30. juni 1993 om støtte til voksenuddannelse fremgår det, at det er tanken, at amtskommunerne fortsat skal medvirke til sikring af et bredt udbud af almene, folkeoplysende og erhvervsrettede uddannelsesstilbud, der er relevante for de uddannelsessøgende. Lovens målgruppe er voksne med kortvarig uddannelse.

Den tidligere bekendtgørelse om støtte til voksenuddannelse indeholdt følgende bestemmelse: "Amtsrådene sørger for, at der etableres et samarbejde mellem de lokale uddannelsesinstitutioner, øvrige kursusudbydere og offentlige myndigheder med henblik på at sikre et bredt udbud af almene og erhvervsrettede uddannelsesstilbud, der er relevante for de uddannelsessøgende".

I den gældende bekendtgørelse om støtte til voksenuddannelse er dette ændret til "Amtsrådene kan sørge for", idet der ikke er hjemmel i loven til at pålægge amtsrådene disse opgaver.

De fleste amtskommuner har ansat særlige voksenuddannelses-konsulenter til at varetage ovenstående opgaver og informationsvirksomhed over for potentielle kursister og deres arbejdspladser. Undervisningsministeriet yder tilskud til delvis dækning af amtskommunernes udgifter til informationsarbejde. Tilskud ydes for et år ad gangen efter konkret vurdering af amtskommunernes ansøgninger om tilskud. Der er således ikke fastsat regler for beregning af tilskud.

Undervisningsministeriets samlede bevilling til evaluering af og information om VUS-ordningen er i alt 3,5 mio. kr., hvoraf tilskuddet til amtskommunerne udgør knap 3 mio. kr. i alt. I 1994 fik Den Storkøbenhavnske VUS-konsulenttjeneste 467.000 kr. og i 1995 375.000 kr.

VUS-konsulenter har en stor del af æren for de særligt tilrettelagte VUS-forløb, som ofte indgår i jobrotationsprojekter. Kursussted samt virksomhedens ledelse og medarbejdere fastlægger kursets indhold og tidsmæssige placering ud fra egne behov.

I hovedstadsområdet varetages VUS-opgaverne af Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns Amtskommune i fællesskab (Den Storkøbenhavnske VUS-konsulentordning)

11.1.4. Specialundervisning i folkeskolen m.v.

Retsgrundlaget for pligten til vidtgående specialundervisning er folkeskoleloven, jf. bekendtgørelse nr. 55 af 17. januar 1995 af lov om folkeskolen. Uden for Københavns og Frederiksberg Kommuner påhviler det amtsrådet at sørge for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand af børn og unge under 18 år, som bor eller opholder sig i amtet, og hvis udvikling kræver særlig vidtgående hensyntagen eller støtte. Det gælder også børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.

Amtskommunen kan vælge selv at forestå denne undervisning, eller den kan indgå overenskomst med en kommune om at varetage undervisningen. Amtskommunerne afholder udgiften til den vidtgående specialundervisning bortset fra et af Undervisningsministeriet fastsat beløb pr. elev, der påhviler kommunerne. Undervisningsministeriet indsamler ikke oplysninger om, hvordan den vidtgående specialundervisning er organiseret i de enkelte amtskommuner for de enkelte år.

Gennem de seneste år har der været gjort forsøg med at udlægge den vidtgående specialundervisning til kommunerne. Landsudvalget om den vidtgående specialundervisning vil med udgangen af 1995 afgive rapport til undervisningsministeren med forslag til, hvordan folkeskolens undervisning af elever med svære funktionsvanskeligheder fremover skal varetages.

Hvis kommunerne indretter sygeundervisningen på de i kommunen beliggende sygehuse m.v., skal kommunens budgetter for denne undervisning forelægges amtsrådet til godkendelse.

Undervisningsministeriet er ikke umiddelbart i besiddelse af materiale, der belyser udgifterne til dette område. Det kan dog oplyses, at antallet af folkeskolens elever, der i børnehaveklasse til og med 10. klassetrin i skoleåret 1993/94 modtog folkeskolens vidtgående specialundervisning, var ca. 3.000 elever eller ca. ½ pct. af samtlige elever på disse klassetrin.

11.1.5. Amtscentraler for undervisningsmidler

Lovgrundlaget for amtscentraler for undervisningsmidler er lov nr. 239 af 12. juni 1975. Det påhviler hver amtskommune at oprette en amtscentral for undervisningsmidler. Amtscentralerne er forudsat som et tilbud til kommunerne, som kan supplere dette tilbud efter behov. Amtscentralerne forsyner de i amtet beliggende skoler og undervisningsinstitutioner med materialer m.v.

Amtscentralerne, der har bestyrelser med kommunalt flertal og en formand udpeget af amtsrådet, finansieres af amtskommunen. Amtscentralerne tilbyder i varieret omfang brugerfinansierede ydelser som f.eks. konsulentbistand og kursusvirksomhed.

Kommunerne i Københavns amt har alle oprettet kommunale pædagogiske centraler med amtscentrallignende opgaver. Opgaverne fastsættes af de enkelte kommuner, men fælles for dem er, at de hovedsagelig varetager opgaver over for folkeskolen. Som konsekvens heraf har amtscentralen i Københavns amt en mindre dækning af folkeskolerettede opgaver, end det er tilfældet for amtscentralerne generelt. Københavns og Frederiksberg Kommuner er ikke omfattet af amtscentralloven.

Til at løse amtscentrallignende opgaver (oplysning, rådgivning og vejledning om undervisningsmidler, udlån af materialer, teknisk bistand ved fremstilling af egne undervisningsmaterialer og biblioteksteknisk bistand) har Københavns Kommune oprettet 2 institutioner: Skolebibliotekscentralen og Teknologi- og Informatikcentret. Frederiksberg Kommune har et pædagogisk center, der har samlet en række amtscentrallignende serviceopgaver, materialeudlån, kursusvirksomhed og konsulentfunktioner m.v.

På foranledning af et ønske fra Frederiksborg Amtskommune om at ændre amtscentralens status fra en ren offentlig til en offentlig/privat institution, undersøger Undervisningsministeriet i øjeblikket mulighederne for at ændre amtscentralloven på et enkelt punkt, således at amtscentralen i højere grad kan indtægtsdække sin virksomhed.

11.1.6. Gymnasier, HF og VUC

Lovgrundlaget er følgende:

- * Undervisningsministeriets lovbekendtgørelse nr. 531 af 23. juni 1993, bekendtgørelse af lov om gymnasiet m.v.
- * Undervisningsministeriets lovbekendtgørelse nr. 532 af 23. juni 1993, bekendtgørelse af lov om kursus til højere forberedelseseksamen og om studieforberedende enkeltfagsundervisning for voksne m.v.
- * Lov nr. 335 af 24. maj 1989 om almen voksenuddannelse, som ændret ved lov nr. 208 af 28. april 1993, og Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 611 af 20. september 1989 om voksenuddannelsescentre, som ændret ved bekendtgørelse nr. 241 af 5. april 1995.

Amtskommunerne har det overordnede ansvar for drift af gymnasier, hf-kurser og voksenuddannelsescentre (VUC) samt ansvaret for kapaciteten ved gymnasie- og hf-undervisningen, herunder også ved den studieforberevende enkeltfagsundervisning på VUC og almen voksenuddannelse på VUC.

Undervisningsministeren fastsætter regler om:

- * optagelse af elever, herunder hvilke krav der stilles til forudgående undervisning og prøver,
- * undervisningen, herunder fagenes indhold, omfang og placering på den enkelte linje m.v.,
- * eksamen, prøver og anden bedømmelse, og
- * læreres og rektorers faglige og pædagogiske uddannelse, herunder tilde-
ling af undervisningskompetence.

Amtskommunerne varetager følgende vedrørende gymnasier og hf-kurser:

- * træffer beslutning om den økonomiske ramme for gymnasier og hf-kurser,
- * ansætter og afskediger lærere efter indstilling fra rektor,
- * ansætter og afskediger rektorer. Ansættelse sker, efter at Undervisningsministeriet har udtalt sig om ansøgernes kvalifikationer. Uansøgt afsked foretages af undervisningsministeren,
- * har ansvar for kapaciteten, således at alle ansøgere til gymnasiet og hf, der opfylder optagelsesbetingelserne, kan optages,
- * sikrer, at kvalificerede ansøgere til studieforberevende enkeltfagsundervisning kan optages.

Amtskommunerne varetager følgende vedrørende VUC:

- * fastsætter budgetrammer for de enkelte voksenuddannelsescentre på grundlag af undervisningsbehovet og under hensyn til bestående forpligtelser til oprettelse af undervisningshold,
- * ansætter forstandere og lærere,
- * varetager tilsynet med undervisningen inden for almen voksenuddannelse,
- * træffer beslutning om samarbejde med andre uddannelsesinstitutioner,
- * foretager den overordnede prioritering og samlede godkendelse af undervisningstilbuddet og

- * har det overordnede ansvar for, at befolkningen informeres om VUC's undervisningstilbud.

Amtskommunerne løser opgaverne i et samarbejde med rektor/forstander, der varetager den daglige ledelse. Rektor har kompetencen i spørgsmål vedrørende uddannelsen og undervisningen med ansvar direkte over for undervisningsministeren.

Alle amtskommunale gymnasier og hf-kurser har en bestyrelse med kompetence fastsat i den lov, der gælder for området. Amtskommunerne kan delegerer yderligere kompetence til bestyrelserne.

Ved voksenuddannelsescentre er der oprettet centerråd, med kompetence fastsat i Kulturministeriets bekendtgørelse af 20. september 1989.

Amtskommunerne finansierer drift af gymnasier, hf-kurser og VUC, herunder undervisning og undervisningsmidler. Amtskommunerne kan bestemme, at elever og kursister selv i begrænset omfang anskaffer en del af undervisningsmidlerne.

Ved den studieforberedende enkeltfagsundervisning opkræves et gebyr på 200 kr. for det første fag og 100 kr. for de efterfølgende fag. Amtskommunerne yder befordringsgodtgørelse til transport mellem skole og bopæl, jf. Undervisnings- og Forskningsministeriets bekendtgørelse nr. 632 af 10. juli 1992.

Ved almen voksenuddannelse opkræves et gebyr på 200 kr. inden for et kursusår uanset antallet af valgte fag, jf. Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 638 af 20. juli 1995.

Amtskommunerne foretager udligning af udgifter til elever ved gymnasier, hf-kurser og enkeltfagsundervisning, således at amtskommunerne kun betaler for elever/kursister med bopæl i amtet.

I det følgende beskrives elevstrømmene:

Københavns Kommune

Elevtal i 1993 ved offentlige, gymnasier, studenterkurser og hf-kurser: 3.538 elever.

Kommunen har i 1993/94:

- * købt 1.855 pladser ved gymnasier, hf-kurser,

studenterkurser og kostskoler.

- * købt 7.652 hf- og AVU-holdpladser på VUC.
- * solgt 1.231 pladser ved gymnasier og studenterkurser.
- * solgt 3.171 hf- og AVU-holdpladser på VUC.

Nettoudgift for kommunen: 48,8 mio. kr., Køb og salg af pladser er fortrinsvis sket i Københavns amt og Frederiksberg Kommune.

Københavns Amtskommune

Elevtal i 1993 ved offentlige gymnasier og hf-kurser: 7.623 elever.

Københavns Amtskommune har i 1993:

- * købt 1.550 pladser ved gymnasier og hf-kurser, heraf 930 hos Københavns Kommune.
- * købt 2.142 hf- og AVU-holdpladser på VUC.
- * solgt 927 pladser ved gymnasier og hf-kurser, heraf 721 til Københavns Kommune.
- * solgt 6.158 hf- og AVU-holdpladser på VUC.

Nettoudgift for Københavns Amtskommune: 19 mio. kr.

Frederiksberg Kommune

Elevtal i 1994 ved offentlige gymnasier, hf-kurser og studenterkursus: 2048 elever.

Frederiksberg Kommune har oplyst, at der netto er solgt 1309 pladser i 1994 ved gymnasier og hf-kurser. Kommunen har ikke en oversigt over salg/køb af hf- og AVU-pladser ved VUC.

Nettoindtægt for Frederiksberg Kommune i 1994: 65,6 mio. kr.

Frederiksborg Amtskommune har:

- * købt 256 pladser ved gymnasier, hf-kurser, studenterkurser og kostskoler.
- * købt 1448 hf- og AVU-holdpladser på VUC.
- * solgt 313 pladser ved gymnasier, hf-kurser, studenterkurser og kostskoler.
- * solgt 213 hf- og AVU-pladser på VUC

Nettoudgift for amtskommunen 4.7 mio. kr.

Roskilde Amtskommune har

- * købt 259 pladser ved gymnasier, hf-kurser, studenterkurser og kostskoler.
- * købt 780 hf-og AVU-pladser på VUC.
- * solgt 511 pladser ved gymnasier, hf-kurser, studenterkurser og kostskoler.
- * solgt 655 hf- og AVU-pladser på VUC

Økonomien er ikke oplyst.

Differencen mellem salg og køb af gymnasie- og hf-pladser skyldes hovedsagelig et stort salg af pladser til Vestsjællands og Storstrøms amtskommuner.

Befolkningsunderlaget for en gymnasieskole med hf-kursus i hovedstadsregionen viser store lokale forskelle. Det er i det følgende opgjort som et gennemsnitstal for 1) Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Københavns amt, 2) Roskilde amt og 3) Frederiksborg amt, idet gymnasieskolens elevtal er sat til 500:

- 1) Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Københavns amt:
39.000 personer
- 2) Roskilde amt:
32.000 personer
- 3) Frederiksborg amt:
27.000 personer

Hele landet: 43.300 personer.

I hovedstadsområdet nedsættes et fordelingsudvalg bestående af rektorerne for de offentlige og private gymnasieskoler i området samt 1-2 repræsentanter for hver af de kommunale enheder. Fordelingsudvalget fordeler de optagne ansøgere mellem gymnasieskolerne i hovedstadsområdet.

Der nedsættes ligeledes et fordelingsudvalg omfattende rektorerne/forstanderne for de offentlige og private hf-kurser, der tilbyder 2-årige hf-forløb, samt 1-2 repræsentanter for hver af de kommunale enheder. Fordelingsudvalget fordeler de optagne ansøgere mellem hf-kurser i hovedstadsområdet.

11.1.7. Social- og sundhedsuddannelserne

I det følgende gives en beskrivelse for både det amtskommunale og det primærkommunale område, som her er integreret i et forpligtende samarbejde.

De grundlæggende Social- og sundhedsuddannelse omfatter:

- * indgangså for unge fra grundskolen.
- * social- og sundhedshjælperuddannelse, 1 år.
- * social- og sundhedsassistentuddannelse, VA år. (overbygningsuddannelse på SOSU-hjælper).
- * opskoling til h.h.v. social- og sundhedshjælper og social- og sundhedsassistent.

Amtskommunerne har ansvaret for:

- * skoledrift af SOSU-skoler.
- * fastsættelse af dimensionering af SOSU-uddannelserne.
- * ansættelse af elever på SOSU-assistentuddannelsen.
- * nedsættelse af fællesbestyrelse og besættelse af formandsposten.

Primærkommunerne har ansvaret for:

- * fastsættelse af dimensionering af SOSU-uddannelserne.
- * ansættelse af elever på social- og sundhedshjælperuddannelsen og social- og sundhedsassistentuddannelsen.
- * medlemskab af fællesbestyrelsen.

Lov om de grundlæggende social- og sundhedsuddannelser inden for bistands-, pleje- og omsorgsområdet m.v.fremgår af lovbekendtgørelse, nr. 688 af 20. juli 1994. Denne lov omfatter også drift af skoler, dimensionering og optagelse samt godkendelse af uddannelsesordninger og tilrettelæggelse af praktikuddannelse for sygeplejerskeuddannelsen.

Ved denne uddannelsesreform skete en omstrukturering af de grundlæggende social- og sundhedsuddannelser inden for bistands-, pleje- og omsorgsområdet gennem opbygning af sammenhængende uddannelser til afløsning af alle de tidligere enkeltuddannelser i forskelligt regi (hjemmehjælper og hjemmehjælpsleder, sygehjælper, plejer, beskæftigelsesvejleder og plejehjemsassistent). Der blev indført et regionalt styrings-, dimensionerings- og finansieringssystem.

I bemærkninger til lovforslag nr. 113 fremsat den 28. december 1989 er det skitseret, hvordan der med uddannelsesreformen er sket opgaveflytninger fra et myndighedsniveau på social- og sundhedsområdet til et andet.

HS-loven har medført en ændret opgaveløsning i forhold til SOSU-loven. HS står nu som ansvarlig sammen med Københavns og Frederiksberg Kommuner i et nyt forpligtende samarbejde. Det drejer sig dels om nedsættelse af én fællesbestyrelse, dels om ansvaret for skoledriften. Københavns og Frederiksberg Kommuner og HS har hver for sig de pligter med hensyn til praktikuddannelsen, som kommunerne og amtskommunerne har generelt i henhold til SOSU-loven. Parterne har konkret aftalt, at HS står for drift af sygeplejeskoler, mens Københavns og Frederiksberg Kommuner varetager driften af SOSU-skolerne. Frederiksberg Kommune har driftsoverenskomst med Diakonissestiftelsen om skoledrift.

Skoledriften på ordinær elevuddannelse betales af skoleejer (generelt amtskommunen) og elevlønnen af ansættende myndighed, d.v.s. generelt primærkommuner og amtskommuner med almindelig AER refusions- og tilskudsordning (lov om Arbejdsgivernes ElevRefusion).

Skoledrift for opkolingsuddannelsen finansieres af staten (taxametertilskud) og brugerne (deltagerbetaling) efter lov nr. 508 af 30. juni 1993 om åben uddannelse (erhvervsrettet voksenuddannelse) m.v.

Der er ca. 10.000 elever på landsplan på de grundlæggende SOSU-uddannelser pr. år, heraf ca. 7.000 på social- og sundhedshjælperuddannelsen og 3.000 på social- og sundhedsassistentuddannelsen. Efter Amtsrådsforeningen oplysning er årselevprisen på skoledelen ca. 57.000 kr. (3 elever svarer til en teoriårselev).

Godt 25 pct. af eleverne uddannes i Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Københavns amt tilsammen.

Fællesbestyrelserne i regionerne (d.v.s. de enkelte amtskommuner med tilhørende kommuner) udfører koordinerende opgaver på de grundlæggende social- og sundhedsuddannelser. Der henvises til lovens kapitel 4 om regional styring og skolestruktur, og kapitel 5 om regulering af elevansættelser og optagelse samt sikring af praktikpladser. Et nyt kapitel 5a handler om Hovedstadens Sygehusfællesskab, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune.

Der er generelt problemer i forhold til SOSU-loven med at få kommuner og amtskommuner til at leve op til dimensioneringsforpligtelsen, hvorefter de skal etablere et tilstrækkeligt antal elevstillinger til at sikre det nødvendige uddannede personale i social- og sundhedssektoren, både på det primærkommunale område (social- og sundhedshjælpernes arbejdsområde) og på det amtskommunale område (social- og sundhedsassistenternes overvejende

arbejdsområde). Problemerne ytrer sig kommunalt, amtskommunalt og regionalt i fællesbestyrelsernes koordination.

Kommunerne tager i deres dimensionering af elevstillinger ikke i tilstrækkelig grad højde for, at SOSU-hjælpere kun i et vist omfang søger ansættelse i den kommune, de er uddannet i. En del tager efter den 1-årige SOSU-hjælperuddannelse

- * ansættelse i en anden kommune end den, de er uddannet i,
- * ansættelse uden for sektoren, eller
- * fortsætter i uddannelse f.eks. på SOSU-assistentuddannelsen.

Kommunerne og amtskommunerne har siden reformen i 1991 ikke optaget det antal elever, som var beregnet i det udredningsarbejde, der lå til grund for reformen (Perspektivudvalgets betænkning nr. 1180 fra august 1989 om fremtidens social- og sundhedsuddannelser). Der henvises til tabel 11.2.

Tabel 11.2. Social- og sundhedsuddannelser					
	Beregnings- forudsætning 1989	Optag 1991	Optag 1992	Optag 1993	Optag 1994
SOSU-hjælper	7.000	5.150	5.279	5.713	6.203
SOSU-ass.	3.200		1.870	1.966	2.434

Regeringen indgik i april 1994 en aftale med de kommunale parter om øget dimensionering på SOSU. De fleste regioner har herefter øget dimensioneringen.

Ved lovændring i 1994 blev der indført hjemmel til statslig dimensionering efter behov (pålæg fra undervisningsministeren til en region). Denne hjemmel er anvendt én gang, og det over for Frederiksborg Amtskommune og tilhørende kommuner, idet denne region ikke har taget egentlige skridt til at leve op til dimensioneringsforpligtelsen.

11.1.8. Sygeplejerske- og radiografuddannelserne

Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Frederiksberg og Roskilde amtskommuner uddanner sygeplejersker og radiografer (herunder praktik) efter uddannelsesregler fastsat af Undervisningsministeriet.

Retsgrundlaget for uddannelse af sygeplejersker er lov om sygeplejersker, jf. lovbekendtgørelse nr. 759 af 14. november 1990, som ændret ved lov nr. 352 af 14. maj 1992.

Organisationen af skoledriften, dimensionering/optagelse, godkendelse af uddannelsesordninger med henblik på planlægning og tilrettelæggelse af praktik for sygeplejerskeuddannelsen følger lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser inden for bistands-, pleje- og omsorgsområdet m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 688 af 20. juli 1994 (se ovenfor under 11.1.7. Social- og sundhedsuddannelser). Lovens kapitel 5a omhandler den særlige ordning for Hovedstadens Sygehusfællesskab, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune.

Sygeplejerskestuderende modtager SU i omtrent hele uddannelsesperioden, inklusiv de to første praktikperioder. I 3. praktikperiode modtager de løn fra h.h.v. HS, København og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Roskilde og Frederiksborg amtskommuner.

11.1.9. Ergo- og fysioterapeut samt jordemoderuddannelsen

Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Roskilde og Frederiksborg amtskommuner stiller praktikpladser til rådighed for ergo- og fysioterapeutuddannelsen samt jordemoderuddannelsen.

Retsgrundlaget er lov nr. 457 af 1. juni 1994 om ændring af lov om sygehusvæsenets deltagelse i uddannelse inden for kliniske fag ved det lægevidenskabelige studium m.v.(og bekendtgørelse nr. 795 af 29. august 1994 om refusion af kommunernes merudgifter i forbindelse med ergoterapeut og fysioterapeutstuderendes praktikundervisning).

11.1.10. Hospitalslaborantuddannelsen

Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns Roskilde og Frederiksborg amtskommuner ansætter hospitalslaborantstuderende under hele uddannelsen, der fra 1. september 1995 er på 3½ år.

Lovgrundlaget for hospitalslaboranter er lov nr. 352 af 14. maj 1992, om ændring af forskellige uddannelseslove m.v., § 29 samt bekendtgørelse nr. 705 af 24. august 1995.

11.1.11. Kliniske aftaler for lægestuderende

Retsgrundlaget er lov nr. 457 af 1. juni 1994 om ændring af lov om sygehusvæsenets deltagelse i uddannelse inden for kliniske fag ved det lægevidenskabelige studium m.v.

Den kliniske undervisning af lægestuderende er reguleret ved rammeaftaler mellem Undervisningsministeriet og HS og Københavns Amtskommune.

Organisatorisk er aktiviteten tilrettelagt sådan, at ministeriet har bemyndiget uddannelsesinstitutionerne til - på nærmere fastsatte vilkår - at indgå praktikaftaler med HS, Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Roskilde og Frederiksborg amtskommuner.

Undervisningsministeriet refunderer praktikudgifterne for ergo- og fysioterapeutuddannelserne, jordemoderuddannelsen samt lægeuddannelsen.

De studerende modtager SU under hele uddannelsen, inklusiv praktikperioder.

Hospitalslaborantstuderende modtager SU i 2 år og løn i de sidste 1½ år fra henholdsvis Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Roskilde og Frederiksborg amtskommuner.

11.2. Primærkommunale opgaver

11.2.1. Folkeoplysning

Lov nr. 410 af 13. juni 1990 om støtte til folkeoplysning, som afløste den tidligere fritidsundervisningslov, er først og fremmest en økonomisk og administrativ lov i den forstand, at indholdet af virksomheden bestemmes af de folkeoplysende kredse. Virksomheden beskrives derfor kun summarisk her.

Kommunalbestyrelsen skal sikre rammerne for, at børn, unge og voksne kan etablere og tage del i folkeoplysende virksomhed, og den har pligt til at yde tilskud til undervisning, studiekredse og foredragsvirksomhed for voksne og for børn og voksne sammen samt aktiviteter i tilknytning hertil, til aktiviteter for børn og unge og eventuelt til aktiviteter for voksne samt pligt til at stille lokaler m.v. til rådighed til folkeoplysende virksomhed og yde tilskud til driftsudgifter til private lokaler m.v.

Kommunalbestyrelsen fastsætter ved de årlige budgetter den økonomiske ramme for tilskud til området.

Deltagelse i undervisning og aktivitet er ikke betinget af bopæl i den kommune, i hvilken undervisningen eller aktiviteten finder sted. Kommunen kan kræve betaling for udgifter i forbindelse med undervisning m.v. fra deltagerens hjemstedskommune.

Aktiviteten over kommunegrænserne i hovedstadsområdet er betydelig, men der findes ingen opgørelse over, hvor mange deltagere eller hvor store beløb det drejer sig om.

I folkeoplysningsloven videreføres den tidligere lovs forpligtelse for amtsrådene til at anvise lokaler og udendørsanlæg, og yde lokaletilskud til foreningsarbejde for børn og unge på amtsplan.

Folkeoplysningsloven er revideret ved lov nr. 445 af 14. juni 1995, der fastholder de overordnede principper.

11.2.2. Produktionsskoler og daghøjskoler

Produktionsskoler og daghøjskoler etableres som selvejende institutioner, med kommunalt tilsyn og blandet kommunal-statslig finansiering.

Efter loven kan både primærkommuner og amtskommuner støtte produktionsskoler og daghøjskoler. I praksis er det for så vidt angår produktionsskoler næsten udelukkende primærkommuner, der yder støtte. Kun i et par enkelte tilfælde bidrager amtskommuner til en produktionsskole.

På daghøjskoleområdet er amtskommunerne lidt mere inde i billedet, idet et mindre antal daghøjskoler er etableret alene med amtskommunal støtte. Der er her typisk tale om aktiviteter i tilknytning til amtskommunernes øvrige opgaver, f.eks. indvandrerundervisning.

Men det normale for disse skoleformer er, at opgaven løses på primærkommunal basis via selvejende institutioner, hvorved de falder uden for sigtet med denne opgavebeskrivelse.

Nogen egentlig amtskommunal opgave kan der ikke siges at foreligge. Der består ingen forpligtelse for amtskommunerne til at bidrage til produktionsskoler eller daghøjskoler, og som nævnt forekommer det kun i begrænset omfang. Dette hænger sammen med, at den offentlige forpligtelse, der er baggrunden for produktionsskolerne og til dels også daghøjskolerne - aktivisering af arbejdsløse - påhviler primærkommunerne.

De to skoleformer kan således kun være relevante med hensyn til koordineringsaspektet. Koordinering kan foregå ved, at flere kommuner går sammen om en produktionsskole eller en daghøjskole. Dette forekommer især i mindre kommuner, og er derfor ikke så relevant i hovedstadsområdet. Desuden kan koordinering ske ved, at en kommune køber pladser på en skole i en anden kommune.

Der er herved efter Undervisningsministeriets vurdering de fornødne koordineringsmuligheder. Der er ikke ministeriet bekendt problemer med hensyn til koordineringen på området, hverken i hovedstadsområdet eller det øvrige land.

Lov nr. 449 af 14. juni 1995 om daghøjskoler og produktionsskoler der træder i kraft den 1. januar 1996, indebærer ikke nogen principiel ændring i opgavefordelingen eller skolernes status. De skal stadig være selvejende institutioner, men nu med noget større selvstændighed i forhold til kommunerne. Samtidig omlægges finansieringen til en større statsandel.

11.2.3. Folkeskolen - generelt

Den kommunale folkeskole skal tilbyde undervisning af børn i børnehaveklasse til og med 10. klassetrin samt sørge for specialpædagogisk bistand til børn under 18 år, der bor eller opholder sig i kommunen, herunder børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen. Folkeskolen er endvidere forpligtet til at tilbyde supplerende undervisning til elever, der f.eks. har været uden undervisning gennem længere tid, sygeundervisning og undervisning af tosprogede elever. Om vidtgående specialundervisning m.v. henvises der til afsnit 11.1.4.

Den enkelte kommunalbestyrelse kan beslutte, at folkeskolen tillige skal tilbyde eleverne undervisning i fritiden, skolefritidsordninger, undervisning af voksne på de ældste klassetrin samt, hvis skolebestyrelserne ønsker det, kulturcenteraktiviteter.

Alle udgifter til folkeskolen påhviler primærkommunerne, medmindre der er udtrykkelig lovhjemmel for, at udgifterne helt eller delvis påhviler staten, amtskommunerne eller andre. Med hjemmel i folkeskoleloven opkræver kommunalbestyrelsen betaling af forældre til børn, der er optaget i en skolefritidsordning. Kommunalbestyrelsen vil kunne opkræve betaling af forældre til elever, der deltager i skolens undervisning i fritiden, af voksne, der deltager i folkeskolens undervisning, og af deltagere i kulturcenteraktiviteter.

På folkeskoleområdet har der tidligere været flere særregler for Københavns og Frederiksberg Kommuner. Bortset fra, at disse kommuner tillige har status som amtskommune, er særreglerne på folkeskoleområdet nu helt afskaffet.

11.2.4. Undervisning af tosprogede elever

Folkeskolens undervisning af tosprogede elever er en primærkommunal forpligtelse, jf. folkeskolelovens § 5, stk. 7, og bekendtgørelse nr. 583 af 20. november 1984 om folkeskolens undervisning af fremmedsprogede elever.

Undervisning af tosprogede elever omfatter et tilbud om særlig tilrettelagt undervisning i dansk, der kan gives i særlige modtagelsesklasser. Modtagelsesklasser kan omfatte elever fra en eller flere skoler, eventuelt elever fra flere kommuner. Undervisningen omfatter tillige et tilbud om undervisning i elevens modersmål.

Undervisningen kan gennemføres i kommunen, eller kommunen kan henvise eleverne til modersmålsundervisning, der måtte være oprettet af andre kommuner i amtsrådskredsen. Kommunernes udgifter til de tosprogede elever reguleres over bloktilskuddet.

Antallet af to-sprogede elever i børnehaveklasse til og med 10. klassetrin udgør i skoleåret 1994/95 30.587 elever eller 6 pct. af det samlede elevtal på landsplan. I Københavns Kommune udgør antallet af tosprogede elever 5.803 eller 24 pct. I Frederiksberg Kommune er tallet 638 eller 19 pct.

De 10 kommuner i Danmark med det procentvis højeste antal tosprogede elever i skoleåret 1994/95 er:

Ishøj	30,49 pct.
Brøndby	26,63 pct.
København	23,82 pct.
Albertslund	21,08 pct.
Frederiksberg	19,02 pct.
Høje-Taastrup	17,70 pct.
Karlebo	15,70 pct.
Svendborg	15,53 pct.
Herlev	12,13 pct.
Slagelse	12,10 pct.

Koncentrationen af tosprogede på visse skoler er hovedsagelig et boligmæssigt problem. Der sker ingen tvangsmæssig fordeling af de tosprogede. Af incitamenter m.v. vedrørende fordeling kan nævnes:

- * Fastholdelse af danske elever på skoler med mange tosprogede, bl.a. gennem opkvalificering af danskundervisningen, f.eks. 2-lærerordningen i Hvidovre som integrationsprojekt - hvor der er en lærer der tager

sig af dansk som 2. sprog for de tosprogede, og en anden lærer der tager sig af danskundervisning som modersmålsundervisning for de danske elever.

- * Særligt for de tosprogede - modtageklasser, lektiecafé, ansættelse af tosprogede lærere, udvidet forældresamarbejde m.m.

Regeringens Byudvalg har afsat 100 mio. kr. for 1994-1998 til projekter i folkeskolens regi. Der skal fremmes projekter med det formål at etablere frivillige ordninger, der kan resultere i en anderledes elevsammensætning på folkeskoler med mange tosprogede elever.

Integrationsprojektet blev etableret med et sekretariat i Undervisningsministeriet og en styringsgruppe. I 1994/95 blev der godkendt 108 projekter, hvoraf 105 er igangsat, fordelt over hele landet. For 1995/96 blev 82 af de 105 projekter søgt videreført samtidigt med, at 77 (af de 113 indsendte) nye projekter blev godkendt.

De godkendte projekter spænder vidt: småbørn, indskoling, udskoling, mange aspekter af danskundervisning, interkulturel undervisning, praktisk-musiske projekter, forældresamarbejde og skolen som lokalt kulturcenter.

Ved godkendelsen har kvalitet i undervisningen og sammenhæng med den boligsociale indsats været bærende principper. Det gælder ikke alene de projekter, der tilsigter fastholdelsen af danske elever, men også projekter der søger at etablere attraktive undervisningstilbud for tosprogede elever uden for skoledistriktet.

Integrationsprojektet er forpligtet til at offentliggøre en vurdering af projekterne efter kun 18 måneder, men en egentlig evaluering må vente til efter afslutningen i 1998.

11.2.5. Andre uddannelser

Praktikpladsaftaler for ergo- og fysioterapeutstuderende kan indgås med primærkommuner med refusion fra staten. Bortset herfra er primærkommunerne i øvrigt ikke involveret i videregående uddannelser.

For så vidt angår de grundlæggende Social- og Sundhedsuddannelser (SO-SU) henvises der til afsnit 11.1.7.

11.3. Statslige opgaver

11.3.1. Det folkeoplysende område

I hovedstadsområdet findes 4 husholdnings- og håndarbejdsskoler og 7 højskoler. Skolerne er selvejende statsfinansierede institutioner.

Der er dog obligatorisk kommunal elevstøtte til husholdnings- og håndarbejdselever under 18 år.

11.3.2. Erhvervsskolerne

Erhvervsskolerne omfatter handelsskoler, tekniske skoler og landbrugsskoler. Skolerne er meget varierende i størrelse og med hensyn til uddannelsessammensætning. Skolerne udbyder en lang række erhvervsrettede uddannelser og anden undervisning, herunder åben uddannelse.

Erhvervsskolernes uddannelsesudbud omfatter:

- * erhvervsuddannelser (EUD)
- * brobygning mellem grundskole og ungdomsuddannelserne
- * egu (erhvervsgrunduddannelse)
- * landbrugsuddannelser
- * grundlæggende teknikeruddannelser
- * erhvervsgymnasiale uddannelser (HHX og HTX)
- * værkstedsskole og -kursus
- * korte videregående uddannelser (KVU), f.eks. teknikeruddannelser

Nogle kompetencegivende uddannelser udbydes på deltid efter lov om åben uddannelse mod deltagerbetaling:

- * merkonom, datanom, revisor, ejendomsmægler, teknonom, diplomleder m.v.

Anden undervisning omfatter:

- * arbejdsmarkedsuddannelser (AMU)
- * skolepraktikundervisning
- * uddannelse af langtidsledige (ULL)
- * uddannelsesstilbud (UTB)
- * indtægtsdækket virksomhed (IV)
- * enkeltfag fra ordinære uddannelser efter lov om åben uddannelse

Totalt set omfatter erhvervsskolernes ordinære uddannelsesudbud ca. 200 forskellige uddannelser fordelt nogenlunde ligeligt på ungdomsuddannelser (EUD, HHX og HTX) på den ene side og KVVU og anden undervisning på den anden.

Uddannelserne varierer meget med hensyn til niveau, struktur, indhold og længde. Der er tale om et meget dynamisk system, hvor uddannelserne til stadighed tilpasses erhvervslivets skiftende behov. Dette kræver et tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter på såvel det centrale som det lokale niveau.

På landsbasis viser elevstrømmene i ungdomsuddannelserne, når der er taget hensyn til studieskift, at tilgangen til de tre hovedområder er nogenlunde lige stor. Den samlede tilgang for gymnasiet/HF er på 38 pct, for handelsskolen 35 pct. og for de tekniske skoler 36 pct. (på grund af studieskift er summen over 100).

Desuden finder der i et vist omfang undervisning efter erhvervsuddannelsesloven sted på andre skoler (husholdningsskoler, AMU-centre, skovskolen, maskinmesterskoler, skolen for klinikassistenter og tandplejere og fodterapeutskolen).

Uddannelserne og tilrettelæggelsen og administrationen af skolerne er reguleret af 9 love, 196 bekendtgørelser og 116 cirkulærer.

Undervisningsministeriet varetager opgaverne i samarbejde med dels de ca. 70 råd, udvalg og nævn, hvorigennem parterne på arbejdsmarkedet har indflydelse på uddannelserne, dels med skoleforeningerne og bestyrelsesforeningerne.

Erhvervsskolerne er selvejende overvejende statsfinansierede institutioner. Skolerne ledes af en bestyrelse, som har det økonomiske ansvar for skolens drift, herunder for forvaltningen af de statslige tilskud. Med erhvervsskole-reformen i 1990 blev økonomistyringsprincipperne ændret fra detaljeret regelstyring til mål- og rammestyring med taksameter tilskud. Undervisningsministeriet afstikker nu de overordnede mål og rammer, og skolerne er selv ansvarlige for tilrettelæggelsen af aktiviteterne, og for hvordan undervisningens mål skal nås.

Skolerne får et aktivitetsbestemt bloktilskud til dækning af såvel drifts- som kapitaludgifter.

Principperne for driften af skolerne betyder, at sikkerhedsnettet under skolerne er blevet mindre. Det er op til den enkelte skole at vise sin eksistensberettigelse. Til gengæld har skolerne fået langt større indflydelse på både deres egen økonomi og deres profil som uddannelsesinstitution.

På de enkelte skoler er der etableret lokale uddannelsesudvalg, der bl.a. har til opgave at sikre, at uddannelserne tilrettelægges og gennemføres i overensstemmelse med krav og behov fra det lokale erhvervsliv. Det lokale uddannelsesudvalg spiller endvidere en vigtig rolle i forbindelse med fremkaffelse af praktikpladser.

11.3.3. Videregående uddannelsesinstitutioner

De videregående uddannelsesinstitutioner betjener ikke specifikt hovedstadsområdet, men er i princippet landsdækkende. Undervisningsministeriet og dets institutioner er ikke afhængig af samarbejde med eller kompetence hos en kommunal part.

Nedenstående oversigt omfatter videregående uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet i hovedstadsområdet - med og uden forskning. Hovedparten er statsejede - de få selvejende institutioner der er, behandles i praksis som statsinstitutioner, idet staten finansier udgifter til ordinær virksomhed. Oversigten dækker ikke sektorforskningsinstitutioner i hovedstadsområdet, som hører under andre ministerier. Uddannelsesinstitutionerne er meget varierende i størrelse og med hensyn til uddannelsessammensætning. De udbyder en lang række videregående uddannelser på flere niveauer, og kan udbyde dele af eksisterende uddannelser som åben uddannelse mod deltagerbetaling:

Københavns Universitet
Roskilde Universitetscenter
Danmarks Tekniske Universitet
Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole
Danmarks Farmaceutiske Højskole
Handelshøjskolen i København
Danmarks Lærerhøjskole
Den Sociale Højskole i København
Ingeniørhøjskolen Københavns Teknikum
Ergoterapeutskolen i København
Fysioterapeutskolen i København
Danmarks Jordmoderskole, Afdelingen i København
Skolen for klinikassistenter og tandplejere
Hospitalslaborantskolen i København
Blaagaard Statsseminarium

Frederiksberg Seminarium
 Københavns Dag- og Aftenseminarium og HF-kursus
 N. Zahles Seminarium
 Suhr's Seminarium
 Hellerup Håndarbejdsseminarium
 Håndarbejdets Fremmes Seminarium
 Ballerup-seminariet
 Frøbelseminariet
 Gentofte Socialpædagogiske Seminarium
 Gladsaxeseminariet
 Hovedstadens Pædagogseminarium
 Højvangseminariet
 Københavns Pædagogseminarium
 Københavns Socialpædagogiske Seminarium
 Skovtofte Socialpædagogiske Seminarium
 Danmarks Højskole for Legemsøvelser
 Den Grafiske Højskole
 Socialpædagogisk Højskole
 Dansk Sløjdlærerskole

Tabel 11.3. Videregående uddannelsesinstitutioner i finanslov 1995				
Institution	Bev. i alt, incl. ekst. forsk.midl. (skøn)	Årsstuderende (skøn)	Årsværk (skøn)	Optagelses- tal (skøn) 1995
KU	1,9 mia. kr.	15.900	4.500	5.185
RUC	0,3 mia. kr.	3.000	600	1.050
KVL	0,5 mia. kr.	1.800	1.200	530
DTU	1,1 mia. kr.	4.700	2.300	1.170
HHK	0,5 mia. kr.	9.200	1.200	1.870
DFH	0,1 mia. kr.	600	300	225
DLH	0,2 mia. kr.	2.800	500	-
DSH København	0,02 mia. kr.	400	50	180
Ingeniørhøjskolen, Københavns Teknikum	0,15 mia. kr.	2.000	355	705

Ifølge oplysninger fra Centralindstillingsudvalget, som dækker hele det Storkøbenhavnske område, inklusiv Roskilde, er der i øjeblikket 2500 uddannelsessøgende på venteliste til i alt 7500 boliger, fortrinsvis kollegieværelser. Københavns Universitets 4 egne kollegier er ikke medregnet heri. Antallet af boliger er således langt fra tilstrækkeligt til at dække behovet. Centralindstillingsudvalget har ingen oplysninger om, hvorvidt boligsituationen hæmmer søgningen, idet de, der eventuel hæmmes heraf, naturligvis ikke henvender sig angående bolig.

Studievejledningen på Københavns Universitet har oplyst, at efterspørgslen efter universitetets 4 kollegier ligeledes langt overstiger kapaciteten. Da man først kan komme i betragtning til et kollegieværelse efter at have læst i 2 år, har universitetets kollegiekapacitet nok ingen betydning for søgningen.

12. Øvrige ministerområder

12.1. Erhvervsministeriet.

12.1.1. Indledning

Loven om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter indeholder bestemmelser om:

- * Kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter
- * Systemeksport
- * Regionale erhvervsudviklingsprogrammer

De 3 områder gennemgås nærmere i det følgende.

12.1.2. Kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter

Kommuner og amtskommuner kan alene eller i samarbejde med andre iværksætte eller yde tilskud og lån til kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter i form af information, rådgivning, erhvervsudviklingsprojekter, forskerparker og anden erhvervsmæssig service, som stilles til rådighed for alle erhvervsvirksomheder eller grupper af virksomheder i kommunen eller amtet.

Bestemmelsen åbner mulighed for et bredt spektrum af erhvervsudviklingsaktiviteter, som alene begrænses af, at der skal være tale om erhvervsudvikling, at aktiviteten skal komme en flerhed af virksomheder til gode, og at der ikke i forbindelsen med aktiviteten må ydes direkte finansiel støtte til enkelte erhvervsvirksomheder. Dog kan der i begrænsede tilfælde gives dispensation fra den sidste begrænsning.

12.1.3. Systemeksport

Kommuner og amtskommuner kan med henblik på eksport afhænde viden, som er oparbejdet i kommunen eller amtskommunen i forbindelse med løsning af kommunale eller amtskommunale opgaver. Kommuner og amtskommuner kan desuden forarbejde og videreudvikle denne viden med henblik på salg til eksport. Det kan ske ved:

- 1) Eksport på underleverandørvilkår gennem danske virksomheder.

- 2) Udlån af medarbejdere til danske eller udenlandske virksomheder eller myndigheder.
- 3) Direkte eksport til offentlige eller private købere i udlandet.

Der må ikke påføres private virksomheder urimelig konkurrence og ikke gives enkelte virksomheder en urimelig fortrinsstilling, og det er en betingelse for kommuners og amtskommuners salg af viden til eksport, at aktiviteten over en vis periode som et minimum hviler i sig selv. Der er fastsat nærmere regler herom samt om priskalkulation i forbindelse med salg af denne viden.

12.1.4. Regionale erhvervsudviklingsprogrammer.

Kommuner og amtskommuner kan samarbejde med andre offentlige og private parter om etablering og gennemførelse af regionale erhvervsudviklingsprogrammer, der har til formål at udvikle infrastruktur, og at fremme erhvervsudvikling i et større geografisk område. Erhvervsudviklingsrådet kan inden for rammerne af lov om erhvervsfremme medvirke ved etablering og gennemførelse af de nævnte programmer.

Loven giver relativt brede muligheder for, at kommunerne kan medvirke til at fremme erhvervsudviklingen. Der foreligger ikke opgørelser over, i hvilket omfang loven udnyttes i de enkelte kommuner og amtskommuner. Erhvervsudviklingsrådet har givet tilskud til en analyse i forbindelse med et regionalt erhvervsudviklingsprogram i hovedstadsområdet omfattende Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksberg og Roskilde amter. Kommunerne og amtskommunerne i hovedstadsområdet deltager ligeledes i systemeksportprojekter. Lovens ret bredt formulerede bestemmelse om kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter synes derimod ikke at være udnyttet i samme grad i hovedstadsområdet, som f.eks. i Århusområdet.

12.1.5. Lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v.

Efter denne lov kan kommuner og amtskommuner med visse begrænsninger deltage finansielt og ledelsesmæssigt i to typer af selskaber:

- * Selskaber, der med henblik på salg forarbejder og videreudvikler kommunal og amtskommunal viden og dermed sammenhængende privat viden samt produkter og tjenesteydelser, der bygger på denne viden.

- * Selskaber, der ud over at varetage kommunale og amtskommunale opgaver vedrørende forsyning af kommuner og amtskommuner med varer og tjenesteydelser driver virksomhed med henblik på salg af varer og tjenesteydelser baseret på kommunal viden til andre end kommuner og amtskommuner.

En kommunes eller amtskommunes samlede indskud i de pågældende selskaber må ikke overstige 10 mio. kr. Der kan dog gives dispensation fra denne bestemmelse. En kommunes eller amtskommunes indskud må ikke have en sådan størrelse, at bestemmende indflydelse derved muliggøres.

Af den samlede årlige opgørelse over kommuners og amtskommuners deltagelse i de pågældende selskaber (jfr. Redegørelse til Folketingets Erhvervsudvalg om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. (lov nr. 384 af 20. maj 1992), Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Erhvervsministeriet, juni 1995) fremgår, at deltagelsen i disse selskaber er forholdsvis begrænset og omfatter i alt 13 selskaber, heraf halvdelen med deltagelse af kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet. Dispensationsbestemmelsen vedrørende beløbsgrænsen på 10 mio. kr. for en kommunes eller amtskommunes samlede aktiebesiddelse er iøvrigt i enkelte tilfælde blevet anvendt i Københavns Kommune. Loven frembyder ikke specielle problemer for kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet, bl.a. på grund af den nævnte dispensationsbestemmelse. Der henvises i øvrigt nærmere til bilag g.

12.2. Indenrigsministeriet

12.2.1. Opgaver, som amtskommunerne løser på beredskabsområdet

Amtsrådet skal i medfør af beredskabslovens § 25, stk. 2, udarbejde en samlet plan for amtskommunens civile beredskab. Det er i beredskabslovens § 2 fastsat, at det er det civile beredskabs opgave at planlægge og træffe foranstaltninger med henblik på under krise eller krig at videreføre samfundets funktioner samt at yde støtte til landets samlede forsvar.

Den samlede plan for amtskommunens beredskab skal omfatte amtskommunens opgaver inden for sundheds- og socialområdet, herunder sygehusberedskabet, beredskabet i den primære sundhedstjeneste og lægemiddelberedskabet. Planen skal endvidere omfatte områder som vejvæsen, transport, vandforsyning (vandindvinding), miljø m.v. Planen bør udarbejdes således, at den også kan anvendes ved katastrofer i fredstid.

Det forudsættes, at planlægningen gennemføres af den amtskommunale forvaltning som led i de enkelte forvaltnings daglige arbejde. Der kan derfor ikke angives konkrete udgifter i forbindelse med opgavens udførelse.

I det storkøbenhavnske område bør især planlægningen af sygehusberedskabet, der under krise eller krig indgår i redningsberedskabet, og er undergivet redningsberedskabets operative ledelse, koordineres med planlægningen af det samordnede kommunale redningsberedskab.

12.2.2. Beskrivelse af de opgaver som kommunerne løser i hovedstadsområdet

Redningsberedskabet har i medfør af beredskabslovens § 1 til opgave at forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker eller katastrofer, eller overhængende fare herfor. Redningsberedskabet omfatter det statslige og det kommunale redningsberedskab.

Ved beredskabslovens ikrafttræden den 1. januar 1993 blev redningsberedskabet etableret gennem en sammenlægning af brandvæsenet og civilforsvaret til et enstrengt og integreret beredskab med det formål at udnytte de kommunale ressourcer bedst muligt.

Det kommunale redningsberedskab skal i medfør af beredskabslovens § 12, stk. 1, kunne yde en forsvarlig indsats mod skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. Disse opgaver svarer i princippet til de opgaver, som de kommunale brandvæsener skulle varetage efter den tidligere brandlovgivning. Kommunerne skal endvidere kunne modtage, indkvartere og forpleje evakuerede og andre nødstedte.

Indenrigsministeren har i medfør af beredskabslovens § 12, stk. 2, bestemt, at Københavns og Frederiksberg Kommuner og kommunerne i Københavns amt tillige skal kunne yde en øjeblikkelig og mere omfattende indsats mod følgerne af krigshandlinger.

Det påhviler i medfør af beredskabslovens § 25, stk. 1, endvidere kommunalbestyrelsen at udarbejde en fælles plan for kommunens redningsberedskab og civile beredskab.

Samordning af redningsberedskabet i Beredskab Storkøbenhavn

Kommunalbestyrelserne i Københavns og Frederiksberg Kommuner samt i Københavns amt (i det følgende omtalt som det Storkøbenhavnske område) skal samordne redningsberedskabets krigsmæssige beredskabsopgaver.

Københavns Amtsråd indgår - i modsætning til reglerne i den tidligere civilforsvarslov - tillige i samordningen.

De opgaver, der er omfattet af den Storkøbenhavnske samordning, varetages af en fælles beredskabskommission, hvis sammensætning er fastsat af indenrigsministeren, jf. Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 501 af 15. juni 1994 om sammensætningen af beredskabskommissionen for Storkøbenhavn.

Efter et indgående udvalgsarbejde har de 20 omfattede kommuner og Københavns Amtsråd i en vedtægt fastlagt, at der til kommissionen skal knyttes et rådgivende repræsentantskab, der skal mødes mindst én gang om året, og hvor der bl.a. skal aflægges beretning om budget og regnskab. Beredskabskommissionen nedsætter endvidere efter vedtægten et rådgivende embedsmandsudvalg, der skal varetage samordningens opgaver og afgive indstilling til kommissionen bl.a. om budget og regnskab. I dette udvalg indgår bl.a. følgende repræsentanter for de deltagende kommuner: økonomidirektøren og yderligere en repræsentant på direktørniveau for Københavns Kommune, stadsdirektøren i Frederiksberg Kommune, amtsdirektøren i Københavns Amtskommune, 2 repræsentanter på direktørniveau for kommunerne i Københavns Amt (udpeget af FKKA) og 1 repræsentant for politidirektøren.

De fredsmæssige opgaver (brandslukning, redning og forureningsbekæmpelse m.v.), der ikke er omfattet af samordningen, skal varetages af kommunalbestyrelsen eller af en beredskabskommission nedsat af kommunalbestyrelsen, jf. beredskabslovens § 11, stk. 1.

Det er dog ved samordningens etablering besluttet, at opgaver, der indtil den 1. januar 1996 varetages af Københavnsegnens Brand- og Ambulanceudvalg, skal omfattes af samordningen. Dette udvalgs opgavesæt vedrører:

- * aftaler mellem kommunerne om gensidig, vederlagsfri assistance i tilfælde af brand, der er af et omfang, som overstiger den enkelte kommunes formåen,
- * aftaler mellem kommunerne om gensidig ambulanceassistance mod betaling,
- * drift af en fælles alarmeringscentral med Københavns Brandvæsen som entreprenør.

Finansieringen af de samordnede beredskabsopgaver er fastlagt i vedtægten, idet udgifterne fordeles mellem de deltagende kommuner i forhold til disses folketal pr. 1. januar i regnskabsåret. Udgifter til uddannelse af værnepligtige og frivillige i beredskabet refunderes dog af staten.

Den daglige drift af det samordnede beredskab, der især omfatter beredskabsplanlægning, uddannelse af personel og drift af materiel, øvelsesanlæg, depoter og andre bygninger samt efter 1. januar 1996 aftalerne om gensidig brandsluknings- og ambulanceassistance og om den fælles alarmeringscentral, varetages af Beredskab Storkøbenhavn. Udgifterne var i 1994 budgetteret til 19,1 mio. kr. Hertil kommer udgifterne til Københavnsegens Brand- og Ambulanceudvalg, der inklusiv driften af den fælles alarmeringscentral, i 1994 var budgetteret til 9,3 mio. kr.

Planlægningen af kommunernes civile beredskab er efter omstændighederne ikke omfattet af samordningen. Det anses dog for hensigtsmæssigt, at denne planlægning, herunder navnlig planlægningen af sygehusberedskabet, koordineres inden for samordningens rammer.

Der er endvidere i beredskabslovens § 11, stk. 3, en hjemmel for indenrigsministeren til at godkende, at alle eller visse kommunalbestyrelser i Frederiksborg og/eller Roskilde amter samt Frederiksborg og Roskilde Amtsråd kan tilslutte sig samordningen. På nuværende tidspunkt er denne mulighed er dog ikke udnyttet, men Frederiksborg og Roskilde Amtsråd indgår med hver en repræsentant i beredskabskommissionen for som observatører at følge kommissionens arbejde, jf. § 1, stk. 3, i bekendtgørelsen om sammensætningen af beredskabskommissionen for Storkøbenhavn.

Planlægningen af de krigsmæssige beredskabsopgaver koordineres på regionalt niveau dels mellem de 50 kommuner i hovedstadsområdet, dels mellem det statslige, amtskommunale og kommunale niveau. Dette koordineringsarbejde varetages af det statslige redningsberedskabs beredskabsregion VI.

Ikke samordnede redningsberedskabsopgaver inden for Beredskab Storkøbenhavns område

De fredsmæssige beredskabsopgaver (brandslukning, redning og forureningsbekæmpelse m.v.), som før sammenlægningen af brandvæsenet og civilforsvaret blev varetaget af brandvæsenet, er på nuværende tidspunkt ikke omfattet af samordningen, bortset fra aftalerne om gensidig brandsluknings- og ambulanceassistance og om fælles alarmeringscentral. Dimensioneringen af de fredsmæssige beredskaber er dog under hensyn til områdets geografiske karakter, de deraf følgende udvidede muligheder for

hurtig nabohjælp og de indgåede bistaftaler, fastsat på et væsentligt lavere niveau end i den øvrige del af landet.

Beredskabsloven giver i § 13, stk. 1, mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan indgå aftale med en anden kommunalbestyrelse, med private redningsvæsener eller med andre om at udføre opgaver inden for kommunens redningsberedskab. En sådan aftale kan også indgås med det statslige regionale redningsberedskab.

De fredsmæssige opgaver løses enten af kommunen selv, eventuel ved en entreprisekontrakt med et privat redningsvæsen, eller i et samarbejde mellem to eller flere kommuner. Af de 20 kommuner i det Storkøbenhavnske område har 11 kommuner kommunalt brandvæsen, medens de resterende 9 har entreprisekontrakter med det private redningsvæsen, Falcks Redningskorps. Kommunerne Albertslund, Brøndby, Glostrup, Rødovre og Hvidovre har i et interessentskab etableret Vestegnens Brandvæsen, der varetager opgaverne i de 5 kommuner. En del af de øvrige kommuner har indgået forskellige praktiske samarbejdsaftaler, der bl.a. omfatter indgåelse af fælles entreprisekontrakter med Falcks Redningskorps.

Redningsberedskabsopgaverne i Frederiksborg og Roskilde amter

Kommunerne i Frederiksborg og Roskilde amter har de samme daglige beredskabsopgaver, som kommunerne i det Storkøbenhavnske område. Herudover er Helsingør, Greve, Roskilde og Køge Kommuner udpeget til at skulle kunne yde en øjeblikkelig og mere omfattende indsats mod følgerne af krigshandlinger. Dimensioneringen af beredskaberne i disse kommuner er i modsætning til den omtalte dimensionering i det Storkøbenhavnske område fastlagt på samme grundlag som i den øvrige del af landets kommuner.

I Frederiksborg og Roskilde amter har ingen af kommunerne indgået samordningsaftaler efter reglerne i beredskabslovens § 10, hvorefter to eller flere kommunalbestyrelser kan samordne deres redningsberedskab og nedsætte en fælles beredskabskommission til at varetage kommunens beredskabsopgaver. I modsætning til Beredskab Storkøbenhavn er en sådan samordning frivillig.

En række af kommunerne - i alt 16 af de 30 kommuner i de 2 amter - har imidlertid indgået praktiske samarbejdsaftaler om de daglige beredskabsopgaver. Dette samarbejde vil typisk omfatte aftaler, hvorefter den ene af kommunerne varetager beredskabsopgaverne for den/ de andre deltagende kommuner, eller hvorefter der i fællesskab indgås aftale med en privat

entreprenør (Falcks Redningskorps). Disse samarbejdsformer er af tilsvarende karakter, som samarbejdsformerne om de daglige beredskabsopgaver inden for Beredskab Storkøbenhavn.

12.2.3. Beredskabsopgaver, der i hovedstadsområdet løses af staten eller private organisationer

Staten varetager også opgaver inden for redningsberedskabet, idet det statslige regionale redningsberedskab i medfør af beredskabslovens § 7 skal yde assistance såvel i fredstid som under krig til det kommunale redningsberedskab, hvis det skønnes påkrævet på grund af karakteren eller omfanget af en ulykke eller katastrofe. Det statslige redningsberedskab skal således supplere det kommunale redningsberedskab ved mere omfattende, komplekse eller sjældne ulykker, herunder mere omfattende konsekvenser af krigshandlinger, hvor en kommunes eget beredskab og nabokommunernes beredskab ikke er tilstrækkeligt.

Herudover er der i statsligt regi som et nødvendigt supplement til det fredsmæssige ambulanceberedskab etableret en særlig ambulancetjeneste, der har til opgave under krig at varetage transporten af civile og militære tilskadekomne til sygehus.

Som nævnt i afsnit 12.2.2. har en række kommuner i de 3 amter i medfør af beredskabslovens § 13, stk. 1, indgået entrepriseaftaler med det private redningsvæsen, Falcks Redningskorps, om udførelsen af brandslukning, redning og forureningsbekæmpelse m.v. Af hovedstadsområdets i alt 50 kommuner har knapt halvdelen af kommunerne indgået entrepriseaftaler med Falcks Redningskorps.

13. Hovedstadskommissionens behandling af den regionale opgavefordeling i hovedstadsområdet.

Til brug for kommissionens møde med repræsentanter for ministerierne havde Hovedstadskommissionens sekretariat udarbejdet udkast til emner til drøftelse mellem vedkommende ministerium og Hovedstadskommissionen. Udkastene var forinden blevet præsenteret for ministerierne under forberedende møder og dannede således grundlag for kommissionens møder med ministerierne. Emnerne er gengivet nedenfor i afsnit 13.1.

13.1. Oversigt over de emner, som Hovedstadskommissionen drøftede med ministerierne.

13.1.1. Arbejdsministeriet

Beskæftigelsessituationen i hovedstadsområdet

- * Forskellene inden for hovedstadsområdet i antallet af ledige samt i antallet af henholdsvis forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Hvad skyldes disse forskelle?

Arbejdsformidling og aktivering

- * Er hovedstadsområdet et sammenhængende anvisningsområde eller er det opdelt mellem de tre AF-enheder?
- * Har kommune- og amtsgrænserne i hovedstadsområdet betydning for effektiviteten af AF's formidlingsindsats?
- * Rollefordelingen mellem AF-kontorene og kommunerne i forbindelse med arbejdsanvisning/aktivering.
- * Samarbejder de tre arbejdsmarkedsråd i hovedstadsområdet om løsning af hovedstadsområdets beskæftigelsesproblemer?

Arbejdsmarkedsuddannelserne

- * Hvordan er samspillet med andre uddannelsestyper i hovedstadsområdet?

13.1.2. Boligministeriet

Udviklingen i bolig- og befolkningssammensætningen i hovedstadsområdet

- * Den skæve fordeling af private boliger og almennyttige boliger samt af store og små boliger inden for hovedstadsområdet, herunder også kollegieværelser.

- * Hvilke muligheder er der for at ændre på bolig- og befolkningsstrukturen i hovedstadsområdet (kvotestyring, byfornyelse, nybyggeri eller lignende)?

Boliganvisning

- * Fordeling af flygtninge og indvandrere samt personer med sociale problemer.
- * Byudvalgets initiativer til modvirkning af ghettodannelser.

Byfornyelse

- * Hvad er status for byfornyelsen i dag, og hvori ligger problemerne (nybyggeri - renovering). Byfornyelsesmetoder (få boliger eller store områder ad gangen)?
- * Hvad koster byfornyelse for den enkelte kommune, og hvordan finansieres den (byrdefordelingen)?
- * Hvor er behovet for byfornyelse størst, og hvor skal indsatsen koncentreres i de kommende år?
- * Perspektiver for byfornyelsen i hovedstadsområdet (Ville indsatsen være anderledes, hvis hovedstadsområdet var en økonomisk og administrativ enhed?).

13.1.3. Kulturministeriet

Fordelingen af kulturtilbud med hel eller delvis kommunal finansiering i hovedstadsområdet

- * Hovedstadsområdet har karakter af et sammenhængende byområde og er samtidig Danmarks hovedstad. Hvordan påvirker det kulturtilbuddene (driver og finansierer staten f.eks. en betydelig del af kulturtilbudene i hovedstadsområdet)?
- * Hvorledes er kulturtilbuddene fordelt mellem kommunerne i hovedstadsområdet (deltager omegnskommuner mindre end de burde)?
- * Er der skævheder mellem hvem der finansierer og hvem der benytter tilbudene (teatre, museer, biblioteker)?

Koordinering af driften af kulturtilbud i hovedstadsområdet

- * Er der et koordinations-/prioriteringsbehov på teaterområdet i hovedstaden (Det kongelige Teater, Den københavnske Landsdelsscene, egnsteatre m.v.)?
- * Er der et koordinations-/prioriteringsbehov på museumsområdet i hovedstaden (udstillinger, markedsføring m.v.)?

Nye kommunale kulturinitiativer

- * Hvorledes kan koordination og finansiering af nye kulturtilbud (f.eks. musikhuset i København), der kommer borgere i hele hovedstadsområdet til gode, sikres?
- * Hvorledes kan koordination og finansiering af internationale sportsanlæg, der kommer borgere i hele hovedstadsområdet/landet til gode, sikres (Ud over Parken er der mangel på sådanne anlæg i hovedstadsområdet)?
- * Savnes der en kommunal aftalepart, der taler på vegne af hele hovedstadsområdet?
- * Medfører de mange forskellige lokale beslutningstagere, at der sker en "suboptimering" i hovedstadsområdet ved, at der etableres mange kultur- og fritidstilbud, der ikke enkeltvis har den fornødne kvalitet og størrelse til at udgøre interessante tilbud for borgerne i hovedstadsområdet samt for øvrige interesserede?

13.1.4. Miljø- og Energiministeriet

Energiområdet

- * Kan det konstaterede koordineringsbehov på energiforsyningsområdet tilgodeses lokalt gennem administrative ændringer i hovedstadsområdet?
- * Savnes der på energiforsyningsområdet en lokal part, der dækker hele hovedstadsområdet?
- * Hvorledes er opgavefordelingen mellem forsyningsselskaberne (f.eks. NESA) og myndighederne på energiforsyningsområdet?

Natur- og friluftsliv

- * Hvorledes sikres koordinering af initiativer i dag?
- * Er der behov for koordinering af amtskommunernes og kommunernes initiativer inden for natur- og friluftsliv?

Miljøbeskyttelse

- * Hvorledes løses tværgående opgaver på miljøområdet (f.eks. affaldsbortskaffelse og vandforsyning) i hovedstadsområdet?
- * Er der behov for en fælles koordinering for hele hovedstadsområdet?
- * Hvorledes er opgavefordelingen mellem forsyningsselskaberne (f.eks. Københavns Vandforsyning og affaldsselskaberne) og myndighederne på miljøområdet?

Planlægning

- * Hvilke konsekvenser har det, at der er fem regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet?
- * Samspillet mellem den fysiske planlægning og trafik-, bolig- og erhvervsplanlægning.
- * Muligheden for at indpasse fremtidige behov i planarbejdet i hovedstadsområdet (Øresundsbroen, Ørestaden og de nye trafiksystemer). Er der den nødvendige sammenhæng i planlægningen mellem de forskellige aktører?
- * Er planlægningen i området forberedt på, at hovedstadsområdet vil indgå i Ørestadsregionen, og dermed kan blive et interessant internationalt knudepunkt for trafik og erhverv?

13.1.5. Socialministeriet

Placeringen af de amtskommunale opgaver på det sociale område

- * Kan nogle - eller alle - de amtskommunale opgaver på det sociale område lægges ud til kommunerne i hovedstadsområdet eller drives som selvstændige institutioner?

- * Er der primærkommunale opgaver på det sociale område, der med fordel kan flyttes til amtskommunalt/regionalt regi?
- * Vil det indebære særlige fordele på det sociale område at integrere de primær- og amtskommunale opgaver, sådan som det i dag er tilfældet i Københavns og Frederiksberg Kommuner?

Sammenhængen til andre sektorområder

- * Er der et særligt koordinationsbehov mellem det sociale område og sundhedsområdet (hjemmepleje - sygehus, psykiatri, indsatsen i forhold til mennesker med misbrugsproblemer)? Hvorledes kan dette i givet fald understøttes af den administrative struktur?
- * Er der et særligt koordinationsbehov mellem det sociale område og uddannelsesområdet (SOSU-uddannelsen/produktionsskoler m.fl.)? Hvorledes kan dette i givet fald understøttes af den administrative struktur?

Finansieringen af de sociale opgaver i hovedstadsområdet

- * Giver det forhold, at hovedstadsområdet er et sammenhængende byområde anledning til særlige overvejelser omkring finansieringen af de sociale opgaver (mellemkommunale betalingsordninger, hovedstadsudligningen, tilskudspuljer m.v.)?

Tværgående koordinering på det sociale område

- * Er der brug for en særlig koordinering af de sociale aktiviteter i hovedstadsområdet?

13.1.6. Sundhedsministeriet

Sygehusvæsenet

- * Hvilke rationaliseringspotentialer vil der være ved at udvide det eksisterende sygehusfællesskab til også at omfatte Københavns Amtskommune eller alle tre hovedstadsamtskommuner. Hvilke forhold er i øvrigt af betydning for overvejelserne om det geografiske område i relation til sygehusopgaven.?
- * Betydningen for specialeplanlægningen.?

- * Befolkningsunderlaget for sygehusdrift i hovedstadsområdet (hvor mange indbyggere kræves for at kunne drive et velfungerende sygehusvæsen)?
- * Forskelle i ventetider mellem de fire sygehusmyndigheder i hovedstadsområdet.?
- * Det frie sygehusvalg. Hvad betyder det i hovedstadsområdet.?
- * Selve HS-konstruktionen (forholdet mellem drifts- og myndighedsopgaver) (muligheden for at adskille drifts- og planlægnings-/myndighedsopgaver) ("det demokratiske underskud", sammensætningen af bestyrelsen, kan erhvervsfolkene tænkes inddraget på anden vis end ved pladser i bestyrelsen?).
- * Samspillet mellem sygehusvæsenet og primærsektoren (med og uden HS). Herunder særligt samspillet med speciallægerne.
- * Samspillet mellem sygehusvæsenet og den sociale sektor (ældreomsorg, hjemmesygepleje, psykiatri) (med og uden HS).
- * Knytter der sig særlige forhold til behandling af misbrugsproblemer i hovedstadsområdet, herunder metadonbehandling, på grund af områdets sammenhængende karakter?

Psykiatriområdet

- * Fordelingen af psykiatriske patienter inden for hovedstadsområdet.
- * Samspillet mellem sundhedssektoren og den sociale sektor omkring distriktpsykiatri og bosteder for psykisk syge.
- * Rationaliseringsmuligheder på psykiatriområdet ved øget samarbejde inden for hovedstadsområdet.

Primær sektoren

- * Eventuelt. Der er ikke peget på særlige forhold vedrørende primær sektoren bortset fra spørgsmålet om samspillet med sygehusvæsenet.

Forskning

- * Vil en samling af sygehusopgaven i hovedstadsområdet hos en enkelt myndighed styrke forskningen og samarbejdet med de private virksomheder på sundhedsområdet, eller er der andre måde at opnå en styrkelse på?

13.1.7. Trafikministeriet

Trafikplanlægning

- * Er der en overordnet samlet trafikplan for hovedstadsområdet i dag? Er der behov for det?
- * Fungerer trafikafviklingen optimalt i dag (set i lyset af de mange planer om tunnelbaner, motorveje, havneunderføring m.v. der aldrig blev til noget). Vurdering af trafikplanlægningen i hovedstadsområdet i dag.
- * Koordinering af trafikplanlægning/investeringer i forhold til planer for bolig- og erhvervsplaceringen i hovedstadsområdet.
- * Privat kontra kollektiv trafik i hovedstadsområdet (hvorledes styres forholdet mellem de to trafiktyper) (hvorledes vil de nye infrastrukturinvesteringer i bl.a. Øresundsbroen og letbaner m.v., påvirke balancen mellem de to trafikformer?).

Den trafikale infrastruktur

- * Vejene. I dag er der tre vejbestyrelsesniveauer. Giver dette anledning til koordineringsproblemer i hovedstadsområdet? (samfinansieringsaftaler mellem stat og (amts)kommuner).
- * Hvorledes er samspillet mellem de forskellige elementer i den trafikale infrastruktur (Er det muligt at sikre koordination og sammenhæng, når så mange forskellige aktører er involveret (stat, amtskommuner, kommuner og selskaber m.fl). Savnes der en aftalepart, der taler på vegne af hele hovedstadsområdet?

Den kollektive trafik i hovedstadsområdet

- * Giver koordineringen mellem de forskellige former for kollektiv trafik problemer i dag - og er systemet gearet til at håndtere introduktionen af letbaner m.v.?

13.1.8. Undervisningsministeriet

Variationer imellem de fem amtskommunale enheder i hovedstadsområdet

- * Er der væsentlige forskelle i omfanget og indholdet af de undervisnings-tilbud, der udbydes i de fem amtskommunale enheder (gymnasierne, VUC, folkeoplysning og social- og sundhedsuddannelserne). Er der "produktionstekniske" begrænsninger i hovedstadsområdet, som følge af den nuværende opdeling på 5 amtskommuner?
- * Betydningen af frit valg i hovedstadsområdet (f.eks. for gymnasier, HF og folkeoplysning). Undervisningspendling.
- * Kan de amtskommunale opgaver på undervisningsområdet med fordel udlægges til primærkommunerne (Hvor mange indbyggere forudsætter opgaveløsningen - f.eks. befolkningsunderlaget for en bæredygtig gymnasieskole)?

Fordeling af fremmedsprogede folkeskoleelever i hovedstadsområdet

- * Den skæve fordeling, hvor nogle kommuner har så mange fremmedsprogede elever, at fordeling inden for kommunen ikke er praktisk mulig (Hvilke problemer giver mange fremmedsprogede elever anledning til?) (Medfører mange fremmedsprogede elever, at der oprettes flere privatskoler?).
- * Initiativer til at opnå en bedre fordeling af de fremmedsprogede elever (Tvang, incitament, frivillige ordninger eller lignende), herunder Integrationsprojektet.

Social- og sundhedsuddannelserne

- * Fordelingen af elever i hovedstadsområdet (Københavns Kommune uddanner flere end de bruger. Der er en magneteffekt bort fra København)

(Er det hensigtsmæssigt, at uddannelsesforpligtelsen i hovedstadsområdet er delt ud på de enkelte kommunale myndigheder?).

- * Behovet for særlige initiativer i hovedstadsområdet for at sikre en tilstrækkelig koordinering - bl.a. som følge af HS.

Forholdet til de statslige uddannelser

- * Kommunernes og amtskommunernes interesse i at få statslige uddannelsesinstitutioner til kommunen/amtet (Opleves studerende som "et gode eller en belastning" af kommunerne?) (Hvordan spiller de studerendes boligsituation (herunder kollegiebyggeri) ind på studierne?).

Bilag g. Samarbejdsrelationer i hovedstadsområdet

1. Indledning

Dette bilag indeholder en beskrivelse af de forskellige former for samarbejder, som kommunerne og amtskommunerne i hovedstadsområdet deltager i.

I afsnit 2 beskrives resultatet af en undersøgelse Indenrigsministeriet har foretaget for Hovedstadskommissionen af karakteren af de fælleskommunale selskaber m.v. i hovedstadsområdet.

I afsnit 3 er omtalt kommunernes og amtskommunernes samarbejde med aktieselskaber, mens afsnit 4 indeholder visse oplysninger om uformelle samarbejdsrelationer mellem kommunerne, d.v.s. samarbejde, der ikke er formaliseret i selskabsform.

Herudover deltager kommunerne i selskaber i form af deres indskud, f.eks. aktieselskaber eller andelsselskaber (med begrænset ansvar), hvor især sidstnævnte er anvendt på forsyningsområdet. Dertil kommer leverandøraftaler, hvor eksempelvis Københavns Vandforsyning ifølge aftale, der ikke er formaliseret i selskabsform, leverer vand til andre aftagere. Disse samarbejdsformer er ikke behandlet i bilaget. Det bemærkes, at samarbejdet i forbindelse med regionale erhvervsudviklingsprogrammer er beskrevet i bilag h.

2. Fælleskommunale selskaber m.v.

Det fremgår af § 60 i den kommunale styrelseslov, at aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse - med mindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen. Bestemmelsen omhandler dermed de samarbejdsaftaler, hvori udelukkende kommuner eller amtskommuner deltager.

En kommunes samarbejde med andre (amts)kommuner kræver tilsynsrådets godkendelse, mens samarbejde med deltagelse af amtskommuner og Københavns og Frederiksberg Kommuner kræver Indenrigsministeriets godkendelse. Indenrigsministeriet har derfor anmodet tilsynsrådene for Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter om visse summariske oplysninger om kommunale fællesskaber godkendt i medfør af § 60 i styrelsesloven. Med henblik på en

repræsentativ sammenligning med forholdene i hovedstadsområdet, har Indenrigsministeriet indhentet tilsvarende oplysninger hos tilsynsrådene for Århus og Ringkjøbing amter. Resultatet er sammenfattet i tabel 1, der viser, hvor mange kommunale fællesskaber tilsynsrådene og Indenrigsministeriet har godkendt i de 5 amter. I oplysningerne indgår ikke de få selskaber, der er oprettet i medfør af særlig lovgivning, såsom HT, HS og Ørestadsselskabet, da disse ikke er kommunale fællesskaber. Langt de fleste fællesskaber er i øvrigt organiseret som interessentskaber med solidarisk hæftelse.

Tabel 1. Antal kommunale fællesskaber i hovedstadsområdet, Århus og Ringkjøbing amter*)

Tilsynsrådet for	Antal kommunale fællesskaber
Københavns Amt (samt amter og	
Københavns og Frederiksberg Kommuner)	21
Frederiksborg amt	10
Roskilde amt	10
Århus amt	25
Ringkjøbing amt	18
I alt	84

*Det bemærkes, at fællesskaber med deltagelse af Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns Amtskommune m.v. er medtaget under oplysningerne om Københavns Amt. Hvis et fællesskab har deltagelse af kommuner fra flere amter, indgår fællesskabet kun i oplysningerne om eet amt.

I hovedstadsområdet er der godkendt 2,4 kommunale fællesskaber pr. 100.000 indbyggere. I Århus amt er der godkendt 4,0 kommunale fællesskaber pr. 100.000 indbyggere, mens der i Ringkjøbing amt er godkendt 6,7 kommunale fællesskaber pr. 100.000 indbyggere.

Tabel 2 viser en oversigt over fællesskabernes formål.

Tabellen viser, at de fleste kommunale fællesskaber varetager opgaver indenfor renovation, varme/gas samt miljø- og levnedsmiddelkontrol. I Århus og Ringkjøbing amter er der desuden et - relativt - stort antal fællesskaber med

Tabel 2. Antal kommunale fællesskaber grupperet efter formål.						
Formål	Tilsynsrådet for					
	København- amt samt amter & Kbh+Fr.- berg	Frederiks- borg amt	Roskilde amt	Hoved- stads- området i alt	Århus amt	Ring- kjøbing amt
Renovation	6	4	2	12	9	6
Varme/gas	3	2	1	6	1	2
Miljø- og levnedsmiddel- kontrol	4	3	2	9	1	2
Trafik	1	0	0	1	2	3
Fritid	3	0	2	5	0	0
Erhvervsudvikling	0	0	0	0	1	1
Andre formål*)	4	1	3	8	11	4
I alt	21	10	10	41	25	18
*) Af de under Andre formål nævnte 23 fællesskaber varetager de 12 fællesskaber opgaver indenfor skole-/psykologi-/læge-/tandlæge-områderne.						

"andre formål". Det dækker navnlig over fællesskaber om opgaver indenfor skole-/psykologi-/læge- og tandlæge-områderne.

Fællesskabernes størrelse er illustreret i figur 1, der viser bruttodrifts- og anlægsudgifterne for de enkelte fællesskaber for 1994 fordelt på kategorier.

I hovedstadsområdet fordeler de kommunale fællesskaber sig efter størrelse og formål som vist i tabel 3.

Tabel 3. Antal kommunale fællesskaber i hovedstadsområdet fordelt efter formål og bruttodrifts- og anlægsudgifter

Formål	< 5 mio.kr.	5-9 mio.kr.	10-50 mio.kr.	> 50 mio.kr.	I alt
Renovation	2	0	6	4	12
Varme/gas	0	0	2	4	6
Miljø- og levnedsmiddelkontrol	4	2	3	0	9
Trafik	1	0	0	0	1
Fritid	2	2	1	0	5
Erhvervsudvikling	0	0	0	0	0
Andre formål	4	0	2	2	8
I alt	13	4	14	10	41

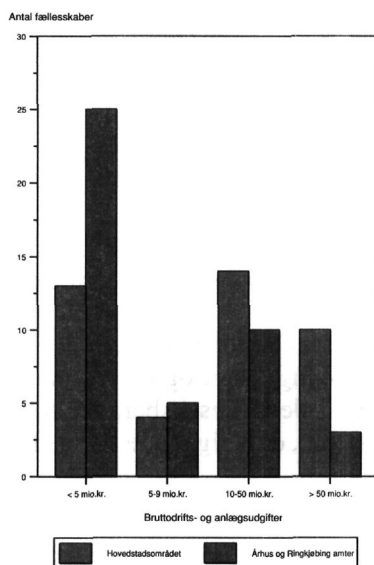
Til sammenligning er i [tabel 4](#) vist, hvordan de kommunale fællesskaber i Århus og Ringkjøbing amter fordeler sig efter størrelse og formål.

[Figur 1](#) og [tabel 3](#) og [4](#), viser en klar tendens til, at der er mange mindre fællesskaber i Århus og Ringkjøbing amter og færre, men større fællesskaber i hovedstadsområdet. 65 pct. af de fællesskaber, der har bruttodrifts- og anlægsudgifter på over 10 mio. kr., er beliggende i hovedstadsområdet.

Tabel 4. Antal kommunale fællesskaber i Århus og Ringkjøbing amter fordelt efterformål og brutto- drifts- og anlægsudgifter

Formål	< 5 mio.kr.	5-9 mio.kr.	10-50 mio.kr.	> 50 mio.kr.	I alt
Renovation	7	2	5	1	15
Varme/gas	0	0	1	2	3
Miljø- og levnedsmiddelkontrol	0	1	2	0	3
Trafik	4	0	1	0	5
Fritid	0	0	0	0	0
Erhvervsudvikling	2	0	0	0	2
Andre formål	12	2	1	0	15
I alt	25	5	10	3	43

Figur 1: Antal kommunale fællesskaber fordelt efter bruttodrifts- og anlægsudgifter



Tabel 5 indeholder en oversigt over udgifter i 1994 afholdt af kommuner og kommunale fællesskaber fordelt på formål.

Tabel 5. Udgifter afholdt i 1994 af fællesskaber og kommuner.

Udgifter afholdt af: Mio. kr.	Renova- tion	Varme/ gas	Miljø-& levn.kl.	Fritid
Fællesskaber i hovedstadsområdet	1.000	5.311	47	31
Kommunene i hovedstadsområdet	717	2.969	95	415
Fællesskaber i Århus og Ringkøbing amter	206	1.023	66	0
Kommunene i Århus og Ringkøbing amter	626	2.053	45	150

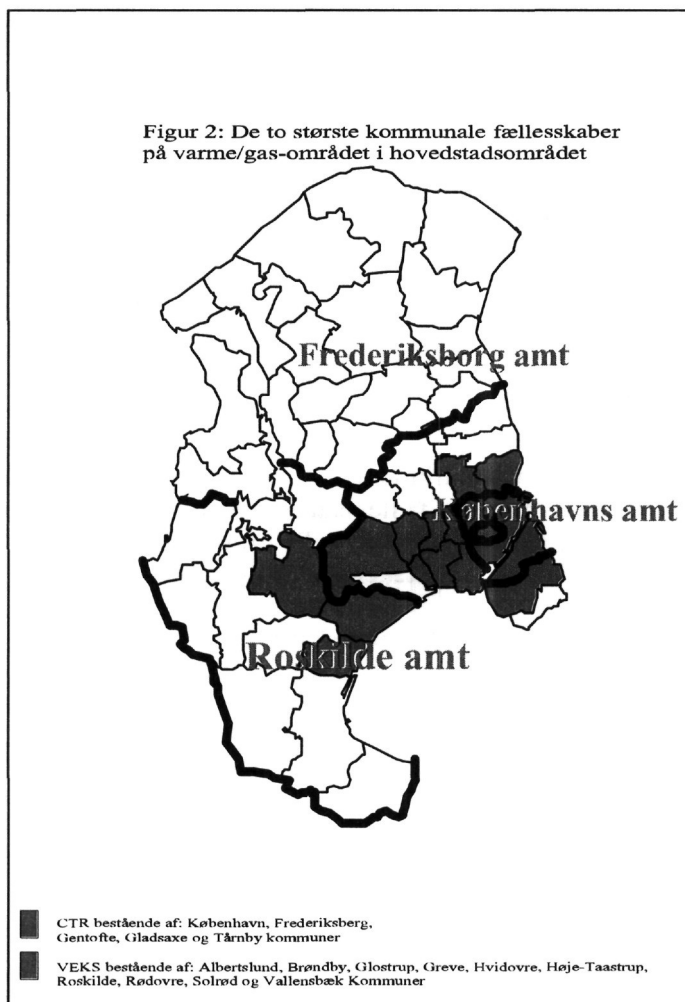
Det fremgår heraf, at der til renovation i hovedstadsområdet blev afholdt flere udgifter af kommunale fællesskaber end direkte af kommunerne, mens det omvendte er gældende i Århus og Ringkøbing amter. På varme/gasområdet er forholdet det samme.

På miljø- og levnedsmiddelkontrolområdet afholdtes der i hovedstadsområdet færre udgifter af kommunale fællesskaber end af kommunerne. Billedet er omvendt i Århus og Ringkøbing amter. På fritidsområdet afholdt (amts)-kommunerne væsentlig flere udgifter end i de kommunale fællesskaber.

Samlet afholdtes der i kommunale fællesskaber i hovedstadsområdet i 1994 udgifter på 3.945 kr. pr. indbygger mod kun 1.569 kr. pr. indbygger i de kommunale fællesskaber i Århus og Ringkøbing amter. Resultatet er det samme, hvis de 2 største fællesskaber Naturgas Midt/Nord og HNG trækkes ud af beregningen. Årsagen er bl.a., at der i hovedstadsområdet afholdes betydelige udgifter af fælleskommunale varmetransmissionsselskaber (VEKS og CTR), hvor fællesskaber af tilsvarende størrelse ikke eksisterer i Århus og Ringkøbing amter.

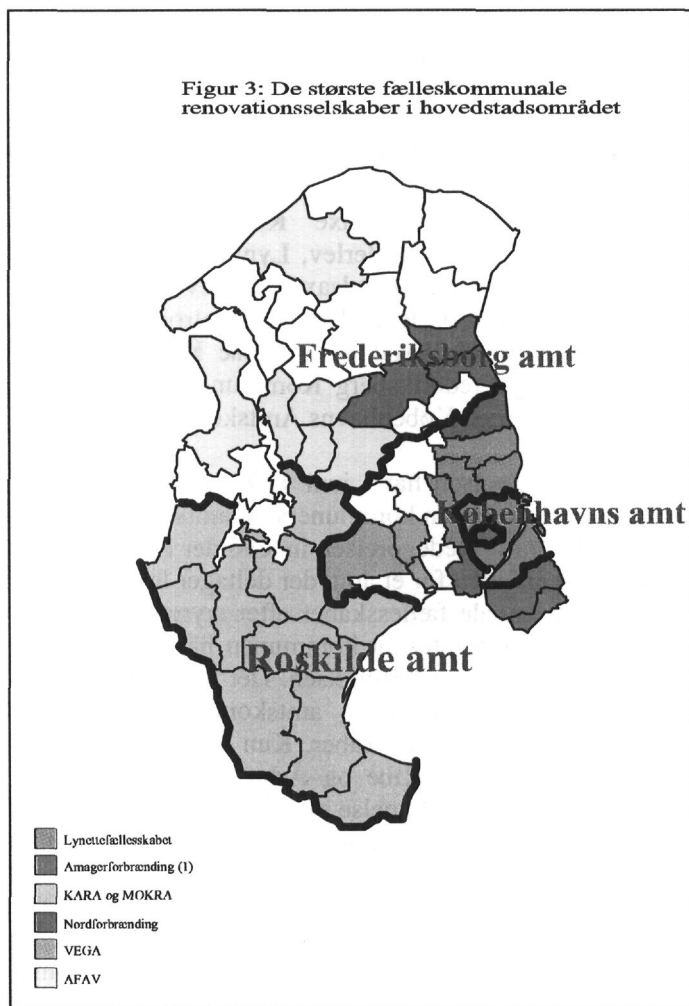
Der er blandt de undersøgte amter stor forskel på antallet af deltagende kommuner, dvs. interessenter i det enkelte fællesskab. Antallet varierer fra 2 kommuner til samtlige kommuner i amtet. Især inden for varme/gas-, renovations- og fritidsområderne er kommunale fællesskaber i hovedstadsområdet amtsgrænseoverskridende. Hovedstadens Naturgas I/S (HNG) omfatter kommunerne i de 3 amter i hovedstadsområdet.

Deltagerne i de to største kommunale fællesskaber på varme/gasområdet - CTR og VEKS - er vist i figur 2. Det fremgår heraf, at CTR foruden Københavns og Frederiksberg Kommuner har 3 deltagende kommuner fra Københavns amt, mens VEKS har deltagere fra både Københavns og Roskilde amter.



(1) Bemærk, at København, Frederiksberg og Hvidovre kon også indgår i Amagerforbrænding.

Deltagerne i de største fælleskommunale renovationsselskaber i hovedstadsområdet er vist i figur 3. Både Lynettefællesskabet og Amagerforbrænding har foruden Københavns og Frederiksberg kommuner deltagere fra Københavns amt. Nordforbrænding har deltagere fra både Frederiksborg og Københavns amter.



(1) Bemærk, al København, Frederiksberg og 1 Hvidovre kommuner også indgår i Amagerforbrænding.

De kommunale fællesskaber på fritidsområdet i hovedstadsområdet er kendetegnet ved både kommunal og amtskommunal deltagelse, samtidig med at fællesskaberne er amtsgrænseoverskridende. Eksempelvis består I/S Strandparken af Københavns og Roskilde amter, Københavns og Frederiksberg Kommuner samt kommuner fra Københavns og Roskilde amter, mens I/S Hedeland består af Københavns og Roskilde amter og kommuner fra Københavns og Roskilde amter.

Det største kommunale fællesskab i hovedstadsområdet inden for hver af kategorierne varme/gas, renovation, miljø- og levnedsmiddelkontrol og fritid er i øvrigt kendetegnet ved, at de samme 2-4 kommuner indgår i interessentskabskredsen i hvert fællesskab - sammen med enkelte øvrige kommuner. Således deltager Københavns, Frederiksberg, Gentofte og Gladsaxe Kommuner i CTR sammen med Tårnby Kommune. København, Frederiksberg, Gentofte og Gladsaxe Kommuner deltager også i Lynettefællesskabet sammen med Herlev, Lyngby-Taarbæk, Hvidovre og Rødovre Kommuner. Gentofte, Gladsaxe, Herlev og Lyngby-Taarbæk Kommuner deltager i Miljø- og levnedsmiddelkontrollen I/S sammen med Ballerup, Ledøje-Smørum, Søllerød og Værløse Kommuner. Og endelig deltager Københavns og Frederiksberg Kommuner i Vandrerrhjemmet på Amager Fælled sammen med Københavns Amtskommune.

Erhvervs- og selskabsstyrelsen har i juni 1995 afgivet en redegørelse til Folketingets Erhvervsudvalg om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. Redegørelsen indeholder bl.a. også oplysninger om det antal kommuner inden for et amt, der deltager ledelsesmæssigt i selskaber, herunder kommunale fællesskaber efter styrelseslovens § 60. Ved ledelsesmæssig deltagelse forstås, at kommunen har udpeget et eller flere medlemmer til ledelsen, - typisk bestyrelsen. Det fremgår af oplysningerne, at blandt landets 289 kommuner og amtskommuner, deltager de 285 ledelsesmæssigt i et eller flere selskaber. Kun 4 kommuner beliggende i henholdsvis Bornholms, Fyns, Ribe og Århus amter deltager ikke. Den kommunale ledelsesmæssige deltagelse sker især i selskaber inden for områderne renovation, energi/varme/gas og miljø- og levnedsmiddelkontrol.

Det fremgår af § 57 i den kommunale styrelseslov, at indenrigsministeren kan fastsætte regler om kommunalbestyrelsens adgang til at forpligte kommunen ved kaution eller anden økonomisk garanti m.v., som kommunen ikke efter lovgivningen er forpligtet til at præstere.

Reglerne er fastsat i bekendtgørelse nr. 343 af 5. maj 1994 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier. Det fremgår af bekendtgørelsens

§ 10, at en kommunalbestyrelse ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke kan pådrage kommunen solidarisk hæftelse gennem indtræden i en forening, en institution, et selskab eller lignende. Samtykke er dog ikke fornødent, hvis kommunen alene hæfter med sit indskud, og der ikke pådrages kommunen forpligtelser med hensyn til eventuelle yderligere indskud. Bestemmelsen omfatter dermed kommunal deltagelse i selskaber, der har andre end kommuner som deltagere.

Indenrigsministeriet har derfor også anmodet tilsynsrådene om oplysninger om godkendelse af kommunernes deltagelse i sådanne selskaber. Antallet af selskaber med kommunal deltagelse godkendt efter denne bestemmelse i styrelsesloven ligger generelt lavt sammenlignet med antallet af kommunale fællesskaber efter styrelseslovens § 60. Tilsynsrådene for Århus og Roskilde amter har slet ikke godkendt deltagelse i selskaber efter § 57, mens tilsynsrådene for Ringkjøbing, Frederiksborg og Københavns amter hver kun har godkendt deltagelse i eet tilfælde. Indenrigsministeriet har i 7 tilfælde godkendt amtskommuners eller Københavns og Frederiksberg Kommuners deltagelse i § 57-selskaber. Heraf er de største selskaber Amternes Lægemedelregistreringskontor, Ejendomsselskabet TOR, Elkraft og Sjællandske Kraftværker. På grund af de få selskaber er der ikke grundlag for en repræsentativ sammenligning mellem de enkelte amter.

Folketinget vedtog den 31. maj 1995 lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder, dvs. kommunernes adgang til at løse opgaver for andre kommuner. Loven trådte i kraft den 1. juli 1995, og dermed er der endnu forløbet så kort tid siden ikrafttrædelsen, at der endnu ikke er draget erfaringer med anvendelsen af loven. Indenrigsministeriet er imidlertid i færd med at foretage en undersøgelse af kommunernes og amtskommunernes anvendelse af loven, der forventes færdig ved årsskiftet 1995/96.

3. Kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v.

Lov nr. 384 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. fastsætter som nævnt regler om adgangen til at oprette og deltage ledelsesmæssigt og finansielt i selskaber. Der kan oprettes et selskab efter loven, hvis selskabets aktiviteter er baseret på kommunal viden, der er oparbejdet ved løsning af kommunale opgaver. Aktiviteterne kan bygge på enten videreudvikling af den kommunale know-how eller salg til andre end kommuner.

Erhvervs- og selskabsstyrelsen har i juni 1995 i en redegørelse til Folketingets Erhvervsudvalg oplyst, at der frem til primo 1995 er oprettet 13 selskaber i hele landet i medfør af loven. Erfaringsgrundlaget må derfor endnu betegnes som sparsomt.

4. Uformelle samarbejdsrelationer mellem kommunerne i hovedstadsområdet

Der findes samarbejdsformer mellem kommuner, der ikke kræver tilsynsmyndighedens godkendelse efter styrelseslovens § 610. Med henblik på belysning af uformelle samarbejdsformer mellem kommuner og amtskommuner, altså samarbejdsformer, der ikke er formaliseret i selskabsform, har Indenrigsministeriet indhentet oplysninger fra kommuneforeningerne i Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.

Der er i materialet peget på, at det uformelle samarbejde foregår på flere niveauer. Kommunalpolitikere deltager i en lang række fora og udvalg m.v., mens de kommunale medarbejdere deltager i chefforeninger, arbejdsgrupper o.s.v. Det uformelle samarbejde foregår i form af mødevirksomhed, der muliggør koordination, menings- og erfaringsudveksling såvel som fælles opgaveløsning mellem de enkelte enheder. Samarbejdet kan være geografisk afgrænset til få nabokommuner, men kan også omfatte alle kommuner i amtet.

Det uformelle samarbejde foregår bredt inden for alle dele af det kommunale aktivitetsområde. Følgende eksempler skal nævnes:

Det tekniske område	
* Bycirkelsamarbejde	* Livredningstjeneste
* Fælles indkøb	* Kort og geografi
* Affaldssamarbejde	* Vejvedligeholdelse
* Vandindvinding	* Vintertjeneste
* Renseanlæg	* Luftforurening
* Brandslukning	
Det sociale område	
* Samordningsudvalg	* Tandpleje
* Udenbys skolevalg	* Hjælpemidler
* Specialklasser	* Bedriftssundhedstjenesten
* Kursusplanlægning	* Social døgnvagt
* Tale/hørepædagogik	* Distriktpsychiatri
* Erhvervsvejledning	* Idrætsklinik
* Modersmålsundervisning og	* Ungdomsskolesamarbejde
Skolepsykologi	* Fritidshjem-/klubpladser
* Institutionsanvendelse/fordeling	* Specialbørnehaver
Skatteområdet	
* Revision	* Fælles vurderingsmænd
Erhvervsområdet	
* Turisme	* Erhvervsudvikling
* Fælles erhvervsservice	* EU-udbud
* Taxa	
Det kulturelle område	
* Biblioteket	* Museer
* Musikskoler	* Kulturbudget
* Personaleuddannelse	
Fællesforvaltningens område	
* Folkeregistre	* Indkøbssamarbejde
* Servicebutikssamarbejde	* Lønudbetaling - kommunedata

Der kan i materialet ses en tendens til, at det største omfang af uformelt samarbejde foregår inden for det sociale område, der samtidig er karakteriseret ved relativt få formaliserede kommunale fællesskaber oprettet efter styrelseslovens § 60.

Bilag h. Erhvervsudvikling og udviklingspotentialer i hovedstadsområdet

1. Indledning

Hovedstadskommissionen har i sit kommissorium fået til opgave, at inddrage bl.a. løsningen af opgaver vedrørende erhvervspolitik i sine overvejelser om en amtskommunale struktur og opgavefordelingen i hovedstadsområdet. Til brug herfor har kommissionen anmodet Erhvervsministeriet og Forskningsministeriet om at bidrage til belysningen af erhvervsudviklingen i hovedstadsområdet.

Erhvervsministeriet har udarbejdet et bidrag om erhvervsstrukturen og de erhvervspolitiske initiativer i hovedstadsområdet. Forskningsministeriet har udarbejdet et bidrag om forskning og udvikling i hovedstadsområdet, herunder om såvel den offentlige forskning som den forskning, der foregår i private virksomheder og organisationer. I dette bilag er de to ministeriers bidrag til kommissionen optrykt.

2. Erhvervsministeriets bidrag om erhvervsudvikling i hovedstadsområdet

2.1. Indledning

I dette bilag gives en kort oversigt over erhvervsudviklingen i hovedstadsområdet. Først omtales i afsnit 2.2 udviklingen i erhvervsstrukturen. Dernæst gennemgås i afsnit 2.3 hovedstadsområdets erhvervsmæssige styrkepositioner. Endelig omtales i afsnit 3 eksempler på erhvervspolitiske initiativer i hovedstadsområdet. Afsnit 3 er opdelt i 3.1. Statslige erhvervspolitiske initiativer, 3.2. Kommunale og amtskommunale initiativer og 3.3. Tværgående kommunalt og amtskommunalt samarbejde. Oversigten er bl.a. baseret på rapporten: "Hvad skal Hovedstadsregionen leve af ? En analyse af Hovedstadsregionens udviklingsmuligheder", marts 1995, der er udarbejdet af Mandag Morgen, Strategisk Forum for Copenhagen Capacity. Herudover er oversigten baseret på materiale fra amtskommuner og kommuner.

2.2. Udviklingen i erhvervsstrukturen

Branchestrukturen i hovedstadsområdet er domineret af servicesektoren. Handel, transport, bank- og forsikringsvirksomhed samt offentlige og private tjenesteydelser udgør næsten 80 pct. af hovedstadsregionens samlede antal arbejdssteder, sammenlignet med ca. 60 pct. for landet som helhed. Arbejdssteder defineres her som virksomheder, hvor der er ansatte. Der er

især en stærk koncentration i den finansielle sektor. I øvrigt har antallet af arbejdspladser været stigende op gennem 1980'erne, men har siden 1989 været faldende. Især er antallet af arbejdspladser faldet inden for fremstillingsvirksomhed og bygge- og anlægsvirksomhed, mens der har været stigning i bank- og forsikringsvirksomhed.

Ligesom den øvrige del af landet er også hovedstadsområdet domineret af små og mellemstore virksomheder. Sammenlignet med resten af landet er der dog en større andel af større virksomheder i hovedstadsregionen, som med hensyn til antal arbejdssteder har 71 pct. af landets store banker, forsikringsselskaber m.v., og 75 pct. af større private servicevirksomheder. Dertil kommer, at hovedstadsregionen er et væsentligt center for placering af mange koncerners hovedkvarter.

Hovedstadsområdet er karakteriseret ved, at en meget stor andel af landets højteknologiske virksomheder er lokaliseret i området. Målt efter antallet af arbejdspladser har hovedstadsområdet 25 pct. af fremstillingssektoren, men inden for fremstillingsvirksomheder, der kan karakteriseres som højteknologiske, er andelen 56 pct. For mellemteknologiske og lavteknologiske fremstillingsvirksomheder er andelen henholdsvis 24 pct. og 22 pct. Den beskæftigelsesmæssige udvikling inden for de højteknologiske virksomheder i hovedstadsområdet følger i store træk udviklingen på landsplan. Væksten i beskæftigelsen i hovedstadsområde har fundet sted inden for de højteknologiske brancher. I perioden 1980-1990 blev der i disse brancher skabt omkring 4.000 nye arbejdspladser, svarende til en vækst på godt 15 pct. Inden for såvel de mellemteknologiske som de lavteknologiske brancher er der netto tabt arbejdspladser i den nævnte periode.

Der er tale om et relativt højt investeringsniveau blandt hovedstadsområdets virksomheder. Hovedstadsområdets godt og vel 900 mellemstore og store industrivirksomheder med mindst 20 ansatte investerede i 1993 for 3,6 mia. kr., hvilket svarer til 26 pct. af landets samlede industriinvesteringer, mens andelen af industrivirksomheder i området kun udgør 22 pct. Kemiske industrier, der er en højteknologisk industri omfattende bl.a. medicinalindustrien, stod alene for knap halvdelen af hovedstadsområdets samlede industriinvesteringer. Til trods for det relativt høje investeringsniveau og det relativt store antal højteknologiske virksomheder, har de samlede investeringer i hovedstadsområdet været markant faldende med en nedgang fra 1985 til 1993 på 23 pct. Dette svarer til tendensen for landet som helhed.

Hovedstadsregionen stod i 1992 for knap halvdelen af landets samlede eksport sammenlignet med kun en tredjedel af landets samlede arbejdsstyrke. Hertil skal lægges eksporten fra en række serviceerhverv, som ikke er

momsregistreret, og som derfor ikke indgår i eksportstatistikken, f.eks. bank- og forsikringsvirksomhed, persontransport og rejsebureauvirksomhed, og som har en særlig stor vægt i hovedstadsregionen, jf. tidligere. Det skal dog bemærkes, at eksporttallet for hovedstadsområdet er påvirket af, at firmahovedkontorenes momsafregning - som statistikken er baseret på - i vid udstrækning foregår i hovedstadsområdet frem for i de lokale enheder.

Det kan herudover oplyses, at hovedstadsområdets andel af den samlede værditilvækst i Danmark, opgjort ved bruttofaktorindkomsten, i 1993 udgjorde knap 35 pct.

Hovedstadsregionen er karakteriseret ved en stor andel af personer med mellemlange eller lange videregående uddannelser. Hovedstadsregionen har 54 pct. af landets arbejdsstyrke med en lang videregående uddannelse, mens andelen med en mellemlang videregående uddannelse udgør 37 pct. Omvendt er arbejdsstyrken i hovedstadsregionen karakteriseret ved relativt færre med en erhvervsfaglig eller ikke-erhvervsrettet uddannelse end i landet som helhed, og der er ligeledes en stor andel af ikke-uddannede. Arbejdsstyrken i hovedstadsregionen er ligeledes karakteriseret ved relativt mange funktionærer. Hovedstadsregionen har således godt 40 pct. af samtlige landets funktionærer. Knap 54 pct. af hovedstadsregionens arbejdsstyrke i alderen 16-66 år er således funktionæransat, hvilket svarer til 60 pct. af det samlede antal beskæftigede i regionen. For landet som helhed er andelen af funktionærer i arbejdsstyrken blot 45,2 pct.

Endelig har erhvervslivets forskning et betydeligt omfang i hovedstadsregionen. Sundhedsindustrien præsenterer sig meget stærkt, men også de serviceorienterede erhverv, herunder handel og transport, kommunikation og databehandlingsvirksomhed, udfører en betydelig andel af erhvervslivets samlede forsknings- og udviklingsindsats i hovedstadsområdet.

2.3. Erhvervsmæssige styrkepositioner

Ligesom andre regioner har også hovedstadsområdet sine særlige erhvervsmæssige styrkepositioner, d.v.s. erhvervsområder hvor hovedstadsområdet har en særlig specialisering i forhold til den øvrige del af landet, og hvor hovedstadsområdet har udviklet særlige kompetencer. Det er erhvervsområder, som er internationalt konkurrencedygtige, og som i årene fremover må forventes at være dynamoer i hovedstadsregionens økonomiske og beskæftigelsesmæssige udvikling.

I den tidligere nævnte rapport "Hvad skal Hovedstadsregionen leve af?" er der identificeret følgende erhvervsmæssige styrkepositioner for hovedstadsområdet:

- * Serviceområdet,
- * Medico/sundhedsområdet,
- * Transport/kommunikationsområdet,
- * Miljø/energiområdet,
- * Turisme/fritidsområdet og
- * Bygge/boligområdet.

Som anført i rapporten er der naturligvis forskellige historiske forklaringer på områdernes internationale konkurrenceevne, ligesom deres aktuelle konkurrencesituation stiller forskellige krav til erhvervsudviklingsindsatsen.

Fælles for flere af områderne er, at de udgøres af landets mest internationalt orienterede virksomheder og kompetencecentre, der er koncentreret i eller omkring hovedstaden. Det gælder ikke mindst de videnintensive områder inden for f.eks. medico/sundhed og miljø. På medico/sundhedsområdet er mange virksomheder verdensførende i kraft af intensiv og målrettet forsknings- og udviklingsindsats og den historiske forankring i form af et dynamisk samspil med den danske sundhedssektor. På miljøområdet er kompetencerne også i mange tilfælde internationalt enestående, men er her udviklet i kølvandet på den proaktive danske miljøpolitik, og kompetencerne er ofte opstået gennem tætte udviklingssamarbejder mellem virksomheder, forsknings- og udviklingscentre, teknologiske videninstitutioner og myndigheder. Dele af transport - og kommunikationsområdet og bygge- og boligområdet er også meget internationalt orienteret, og lokaliseret i hovedstadsregionen, fordi det er et naturligt geografisk center og samlingspunkt for deres aktivitet (f.eks. det nationale transportsystem). Den stigende konkurrence vil fremover anspore til yderligere international satsning og strategisk integration mellem områdernes del-brancher. De beskæftigelses-tunge områder inden for service og turisme/fritid har bl.a. deres særlige baggrund, fordi der er tale om landets hovedstad.

Serviceområdet er beskæftigelsesmæssigt klart det dominerende område i hovedstadsområdets erhvervsstruktur, og det forsyner iøvrigt resten af landet, som er underspecialiseret inden for serviceområdet, med ydelser. Serviceområdet omfatter statistisk set erhvervsservice (EDB, revisorer, rådgivende ingeniører, reklamebureauer m.v.), engros- og detailhandel, finansiel service (pengeinstitutioner, realkreditinstitutioner samt forsikrings- og

pensionsselskaber), velfærdsservice (uddannelse, sundhed og sociale ydelser) samt husholdningsservice (bolig, autoservice, personlig pleje og lignende).

På medico/sundhedsområdet er hovedstadsområdet industriens ubestridte lokaliseringsvalg. Medico/sundhedsområdet udgør hovedstadsområdets klarste erhvervsmæssige styrkeposition med høj værditilvækst, kraftig eksportorientering, velkvalificerede job og gode fremtidsudsigter. Medico/-sundhed omfatter medicinal- og lægemiddelindustri, elektromedicinsk industri, utensilieindustrien (produkter som forbruges i sundhedssektoren) samt hjælpemiddelindustrien (høreapparater etc.).

Transport/kommunikationsområdet får stadig større betydning for de øvrige erhvervsområder, og i kraft af hovedstadsområdets naturlige geografiske forudsætning er der store muligheder for en aktiv erhvervspolitisk indsats. Transport/kommunikation omfatter spedition, vejtransport, søtransport, jernbanetransport, flytransport og kommunikation.

Miljø/energiområdets betydning ligger i, at hovedstadsregionen i fremtiden kan blive et internationalt kompetencecenter i kraft af samspillet mellem de mange videninstitutioner, offentlige myndigheder og internationalt konkurrencedygtige virksomheder. Miljø/energiområdet omfatter bl.a. vand- og kloakvæsen, energiforsyningsvirksomhed (el, gas, varme, brændselsmidler), renovation, affaldshåndtering, raffinaderier, rør- og kabelfabrikker m.v.

Turisme/fritidsområdet forventes at blive en stadig vigtigere del af hovedstadsregionens samlede økonomi. Turismeområdet omfatter aktiviteter som: Kongresser/messer, overnatning, rejseerhverv, bespisning, detailhandel, forlystelser/underholdning, medier, kultur/kunst, helse/sport/idræt og natur. Fritidsområdet omfatter følgende aktiviteter, hvoraf nogle er fælles med turistområdet: Bespisning, detailhandel, forlystelser/underholdning, medier, kultur/kunst, helse/sport/idræt, natur, undervisning/uddannelse, hobby, politik, religion og sociale forhold.

Bygge/boligområdet indeholder en række specialiserede og unikke enkeltkompetencer, bl.a. arkitektonisk og håndværksmæssigt. Bygge/boligområdet er samtidig et centralt område, der kan danne ramme om tværsektorielle udviklingsprojekter, f.eks. med hensyn til handicap- og ældreboliger, miljø- og energiløsninger, byfornyelsesprojekter m.v.

3. Erhvervsministeriets bidrag om erhvervspolitiske initiativer i hovedstadsområdet

3.1. Statslige initiativer

Erhvervspolitiske initiativer i hovedstadsområdet vedrører dels statslige initiativer, dels initiativer på amtskommunalt og kommunalt niveau, herunder initiativer taget i samarbejde mellem amtskommuner og kommuner.

Statslige erhvervspolitiske initiativer i hovedstadsområdet spænder over et bredt spektrum.

Hovedstadsområdet råder over adskillige universiteter og højere læreanstalter (Københavns Universitet, Roskilde Universitetscenter, Handelshøjskolen i København, Danmarks Tekniske Universitet, Landbohøjskolen og Danmarks Farmaceutiske Højskole). Herudover findes et stort antal andre uddannelses- og forskningsinstitutioner (bl.a. Forskningscenter Risø, Danmarks Miljøundersøgelser, Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelser og Statens Byggeforskningsinstitut). Lokaliseringen af et stort antal store forsknings- og uddannelsesinstitutioner i regionen giver en række positive virkninger på erhvervsudviklingen - alene i kraft af samspillet i et større sammenhængende uddannelses- og forskningsmiljø.

Forskerparkerne Symbion i Københavns Kommune og Center for Avanceret Teknologi (CAT) i Roskilde er et tilbud til forsknings- og udviklingsintensive virksomheder, der kan drage fordel af at lokalisere sig i fysisk nærhed af et universitetsmiljø. Forskerparkerne skal samtidig fungere som kuvøser for nye videnbaserede virksomheder. Bortset fra at forskerparkerne stiller kontorfaciliteter til rådighed, tilvejebringer de også forskellige former for samarbejde. Det kan dreje sig om udveksling af information, bistand ved kontraktindgåelse, udtagelse af patenter og lignende. Forskerparkerne støttes iøvrigt også økonomisk af amtskommuner og kommuner.

Endnu tættere på virksomhederne står de Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter (GTS- institutterne). GTS-institutterne er selvejende institutioner, som Erhvervsministeriet yder basistilskud til, og som Erhvervsudviklingsrådet har det overordnede ansvar for. GTS-institutternes opgave er at opbygge og formidle viden til virksomhederne samt at hjælpe virksomhederne til at absorbere og anvende viden. Institutterne fungerer på denne måde som videnbase og sparringspartner for erhvervslivet. Det gælder såvel mindre virksomheder, der i kraft af deres manglende ressourcer som oftest har et generelt behov for viden, som større virksomheder, der har behov for tilførsel af specialviden. Dansk Teknologisk Institut (DTI) er med

sine 700 ansatte det største institut med et bredt kompetenceområde, og samtidig centralt placeret i regionen. De øvrige GTS-institutter arbejder typisk inden for mere afgrænsede specialer. Alle disse specialiserede teknologiske serviceinstitutioner er placeret i hovedstadsregionen, herunder DTI, FORCE Institutterne, DELTA Lys & Akustik og Dansk Hydraulisk Institut. De tre sidstnævnte institutter hører til kredsen af ATV-institutter (Akademiet for de Tekniske Videnskaber). GTS-institutterne er landsdækkende institutter, men i kraft af beliggenheden er de selvsagt let tilgængelige for hovedstadsområdets erhvervsvirksomheder.

Ud over GTS-institutterne findes et landsdækkende net af regionale Teknologiske Informations Centre (TIC) med et TIC i hvert amt, herunder også i hovedstadsområdet: TIC-Storkøbenhavn, TIC Frederiksborg amt og TIC Roskilde amt. TIC's målgruppe er især de mindre virksomheder inden for industri og håndværk, primært fremstillingsvirksomheder, teknologiorienterede håndværksvirksomheder samt videnbaserede servicevirksomheder og iværksættere inden for disse erhvervsområder. TIC fungerer som uvildig sparringspartner over for virksomhederne i målgruppen. Herudover er det TIC's opgave at levere relevant information til virksomhederne, at identificere og formulere virksomhedernes problemer samt at formidle kontakt til andre relevante institutioner i erhvervssystemet. TIC's virksomhed finansieres af staten og amtskommunerne. TIC-Storkøbenhavn modtager dog p.t. ingen amtskommunal medfinansiering, men derimod en vis begrænset medfinansiering fra enkelte kommuner i hovedstadsområdet.

3.2. Kommunale og amtskommunale initiativer

Ved siden af statslige initiativer findes også en række kommunale og amtskommunale erhvervspolitiske initiativer i hovedstadsområdet.

En række af disse initiativer har udgangspunkt i de kommunale erhvervslove under Erhvervsministeriet. Lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter giver kommuner og amtskommuner mulighed for at iværksætte eller yde støtte til kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter (erhvervsinformation, rådgivning, erhvervsudviklingsprojekter, forskerparker og anden erhvervsmæssig service), at foretage systemeksport og at deltage sammen med andre kommuner og amtskommuner i regionale erhvervsudviklingsprogrammer. Lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. giver kommuner og amtskommuner mulighed for under visse betingelser at deltage i selskaber med erhvervsmæssige opgaver. De kommunale erhvervslove åbner nye muligheder for kommunernes og amtskommunernes erhvervspolitiske initiativer.

I det følgende skal gives en række eksempler på kommunale og amtskommunale aktiviteter i hovedstadsområdet. Oversigten foregiver på ingen måde at være udtømmende.

Erhvervschefer, erhvervskontorer og erhvervsråd udgør et vigtigt led i kommunernes erhvervspolitiske indstats. En stor del af landets kommuner er dækket af fra sådan indsats. Sammenlignet med den øvrige del af landet er der dog en mindre dækning blandt kommunerne i hovedstadsområdet. Opgaverne for erhvervschefer, erhvervskontorer og erhvervsråd varierer fra kommune til kommune, men ligger især inden for lokal erhvervsservice, iværksætterrådgivning, rådgivning om eksportforhold, markedsføring af lokalområdet m.v. Der har været en klar tendens til, at erhvervscheferne knyttes tættere til kommunerne.

Flere kommuner vælger at etablere egentlige erhvervsforvaltninger som en del af den kommunale forvaltning. Københavns Kommune oprettede således i 1991 et erhvervskontor under Økonomidirektoratet i Overborgmesterens afdeling. Københavns Amtskommune etablerede ligeledes i 1991 et Erhvervs- og Udviklingskontor, der er placeret i Centralforvaltningen. I Frederiksborg Amtskommune findes en Erhvervs- og Arbejdsmarkedsafdeling, som er en del af forvaltningen for Uddannelse og erhverv, og i Roskilde Amtskommune oprettedes i 1991 en funktion som erhvervskoordinator i Centralforvaltningen.

Københavns Kommune oprettede pr. 1. juni 1995 Københavns Kommunes Erhvervsråd. Erhvervsrådets hovedopgave er, at udbygge samspillet mellem kommune og erhvervsliv. Rådet har mulighed for at tage stilling til særlige problemområder, bl.a. ved at igangsætte specifikke analyser og pege på mulige initiativer. Erhvervsrådet inviterer hvert år til en erhvervskonference. Københavns Kommune forventer, at arbejdet i Erhvervsrådet kan give væsentlig information og inspiration til at forbedre den administrative betjening af virksomhederne, og at rådet kan sikre, at erhvervsfremmeinitiativerne får det rette forkus. Rådet er sammensat af kommunalpolitikere samt repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter, erhvervsorganisationerne og byens uddannelses- og forskningsinstitutioner. Københavns Kommunes Erhvervskontor er sekretariat for Erhvervsrådet.

Til Erhvervs- og arbejdsmarkedsafdelingen i Frederiksborg Amtskommune er knyttet to sparrings- og projektgenererende fora: Erhvervskontraktudvalget, bestående af arbejdsmarkedets parter og interesseorganisationer samt repræsentanter for det politiske og administrative system, og Ideudvalget, bestående af 8 virksomhedsledere i virksomheder i Frederiksborg amt.

Eksempler på, at kommuner i hovedstadsområdet deltager i selskaber i henhold til den tidligere nævnte lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. er Københavns og Frederiksberg Kommuner deltagelse i Rendan A/S, der har til formål at fremme en miljørigtig og økonomisk affaldsbehandling og genanvendelse, herunder at udføre udvikling, udredning, rådgivning og informationsformidling vedrørende spørgsmål inden for genanvendelse og affaldssektoren samt anden hermed beslægtet virksomhed. Københavns og Frederiksberg Kommuner deltager endvidere i Renoflex A/S, der har til formål direkte eller indirekte at drive virksomhed med indsamling, bearbejdning, forædling, oparbejdning og deponering af affald samt hermed beslægtet virksomhed, herunder fremstilling og salg af udstyr og systemer, der anvendes inden for de nævnte områder.

Der har i de seneste år været en tendens til, at kommunernes og amtskommunernes erhvervspolitiske initiativer finder sted som led i et samlet erhvervsprogram. Det gælder også for hovedstadsområdet. Det kan enten være et erhvervsprogram, der alene omfatter kommunen eller amtet, eller et tværgående programsamarbejde, der omfatter flere kommuner og/eller amter, d.v.s. et egentligt regionalt erhvervsudviklingsprogram.

Københavns Kommune vedtog i december 1994 Københavns Kommunes erhvervspolitiske handlingsplan. Handlingsplanen er udtryk for en konkret udmøntning af et erhvervspolitisk program, som blev vedtaget året før. Handlingsplanen indeholder 4 indsatsområder: Københavns eksisterende og nye virksomheder - vækst og udvikling, København som hjemsted for forskning og internationalt orienterede virksomheder og organisationer, København som international kultur- og turistby samt Københavns erhvervs-service m.m.

Frederiksberg Kommune vedtog i 1995 en erhvervshandlingsplan for Frederiksberg Kommune omfattende en række områder: Større fokus på erhvervspolitikken i Frederiksberg Kommune (bl.a. erhvervsarbejdsgruppe med henblik på at styrke dialogen mellem erhvervslivet og kommunens administration), erhvervsservice, handels- og servicevirksomheder, fremstillings- og håndværksvirksomheder, turisterhvervet, iværksætterkurser og beskæftigelsesordninger, uddannelsesmæssige foranstaltninger, offentlig-/privat samarbejde m.v. De enkelte elementer i handlingsplanen er i øjeblikket under realisering.

Københavns Amtskommune offentliggjorde i oktober 1995 oplægget En målrettet erhvervspolitik med en række principper for Københavns Amtskommunes erhvervspolitik samt en række hensigtserklæringer for Københavns Amtskommunes erhvervspolitik på konkrete områder. Amtsrådet vil i løbet af efteråret 1995 påbegynde udarbejdelsen af en egentlig erhvervspolitisk handlingsplan for Københavns amt. Dette vil ske sideløbende med det igangværende arbejde med et regionalt program for erhvervsudviklingen i hovedstadsregionen (jf. senere), således at der fra starten skabes den rette sammenhæng mellem de to initiativer.

Frederiksborg Amtskommune vedtog i 1994 en handlingsplan for erhvervsudvikling i Nordsjælland 1994 og 1995. Handlingsplanen omfatter 3 hovedaktivitetsområder, der kan udøves regionalt såvel som i samarbejde med hovedstadsområdet og dets øvrige regionale enheder: internationalisering, markedsføring og erhvervsfremmeprojekter. For hvert hovedaktivitetsområde er opstillet et antal mål og projekter.

3.3. Tværgående kommunalt og amtskommunalt samarbejde

En række erhvervspolitiske initiativer i hovedstadsområdet finder sted i tværgående samarbejde mellem amtskommuner og kommuner.

Det gælder således Fonden Wonderful Copenhagen, der blev etableret i 1992. Bag initiativet stod Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Københavns Amtskommune samt Industriministeriet. Ved etableringen blev der lagt op til gradvis at samle alle eksisterende initiativer på turistområdet i fondens regi. Fondens formål er at fremme og udvikle turismen i Storkøbenhavn, herunder at tage initiativ til igangsætning og koordinering af aktiviteter inden for markedsføring, udvikling og service. Det overordnede mål er at styrke turismen i hele regionen. Inden 1998 er det ambitionen at øge antallet af hotelovernatninger i det storkøbenhavnske område med 35 pct. Samtidig sigtes mod en fremgang i antallet af besøgende til attraktioner, seværdigheder og forlystelser på 40 pct. For at realisere de nævnte mål er der iværksat en række handlingsplaner, der omfatter kampagner, produktudvikling samt etablering af helt nye attraktioner og begivenheder i området.

Copenhagen Capacity blev etableret pr. 1. januar 1994 af Københavns, Frederiksberg og Roskilde amter samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. Copenhagen Capacity medvirker til at tiltrække udenlandske virksomheder og investorer gennem udvikling af en markant lokaliserings- og markedsføringsprofil for hovedstadsregionen. Derudover medvirker Copenhagen Capacity til at øge internationaliseringen af virksomhederne i

hovedstadsregionen. Indsatsen sigter i første række på at gennemføre en generel markedsføring af hovedstadsregionen, men omfatter også en markering af særlige styrkepositioner, herunder f.eks. områderne miljø, bioteknologi samt transport og kommunikation.

De regionale og lokale myndigheder fra begge sider af Øresund oprettede med virkning fra 1. januar 1993 en Øresundskomite. Det skete på baggrund af beslutningen om etablering af en fast Øresundsforbindelse. Det er Øresundskomiteens formål at styrke og synliggøre regionens rolle i både national og international henseende med henblik på at skabe grundlag for øget vækst i regionen, både økonomisk, socialt og kulturelt. Komiteen skla derudover arbejde for større integration og samarbejde på tværs af Øresund. Arbejdsopgaverne omfatter erhvervsudvikling, turisme, forskning og udvikling, kultur/skole og socialt miljø samt information og PR-virksomhed.

Det grænseoverskridende samarbejde INTERREG under EU's strukturfonde omfatter bl.a. Øresundsregionens samarbejde med Sverige. I samarbejdet deltager Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner gennem Øresundskomiteen.

Der findes også i hovedstadsområdet eksempler på samarbejde mellem primærkommuner og med deltagelse af amtskommuner: Bycirkelsamarbejdet i Frederikssundsfingeren dækker 9 kommuner i tre amter (Ballerup, Ledøje-Smørum, Stenløse, Ølstykke, Slangerup, Frederikssund, Skibby, Jægerspris og Gundsø) samt Frederiksborg, Roskilde og Københavns amtskommuner. Samarbejdet omfatter bl.a. et erhvervsudviklingsprogram.

Det seneste og mest markante udtryk for tværgående samarbejde om erhvervspolitiske initiativer mellem amtskommuner og kommuner i hovedstadsområdet er et fælles erhvervsudviklingsprogram for Hovedstadsregionen, som blev vedtaget i oktober 1995 af Københavns og Frederiksborg Kommuner, Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Programmet er bl.a. baseret på den tidligere nævnte rapport "Hvad skal Hovedstadsregionen leve af ?", som er udarbejdet for Copenhagen Capacity af Mandag Morgens Strategiske Forum.

Udgangspunktet for erhvervsudviklingsprogrammet er enhedernes fælles vision for hovedstadsregionens udvikling, der er formuleret således:

"Hovedstadsregionen styrker sin position som knudepunktet for vækst-orienterede virksomheder af såvel international som national betydning.

I Hovedstadsregionen sikres betingelserne for en økonomisk vækst samtidig med udviklingen af et unikt fysisk miljø og stadig forbedring af livskvaliteten, herunder befolkningens beskæftigelse og levevilkår.

I Hovedstadsregionen samstemmes alle aktørers indsats inden for en fælles erhvervspolitik for, i samarbejde med de eksisterende virksomheder og organisationerne, at udvikle stabile og velfungerende rammer for erhvervslivet.

Hovedstadsregionen arbejder for at udvikle Øresundsregionen til Nordens mest konkurrencedygtige internationale storbyregion."

Herefter er der formuleret 6 mål.

- * Hovedstadsregionen skal være en international og synlig storbyregion.
- * Der skal være attraktive udviklingsmuligheder både for fremstillings- og servicevirksomheder i hovedstadsregionen.
- * Det erhvervsudviklingspotentiale, der knytter sig til den offentlige virksomhed, skal udnyttes optimalt.
- * Arbejdsstyrkens kvalifikationer skal videreudvikles gennem udbygning af uddannelserne og styrkelse af forskningen.
- * Hovedstadsregionen skal være førende i Europa med hensyn til miljømæssig kvalitet, udvikling og ansvarlighed, og
- * Hovedstadsregionen skal være et attraktivt erhvervsturisme- og ferieturismemål.

Disse mål er hver især uddybet i en række delmål.

Der vil i den kommende tid blive arbejdet videre med det fælles erhvervsudviklingsprogram gennem formulering af konkrete projekter for hvert enkelt delmål. Denne fase af arbejdet vil løbe frem til foråret 1996. Et færdigt erhvervsudviklingsprogram forventes at foreligge til sommeren 1996.

4. Forskningsministeriets bidrag om forskning og udvikling i hovedstadsregionen

4.1. Hovedstadsregionens placering på forsknings- og udviklingslandkortet.

Hovedstadsområdet har en meget central placering på det danske forsknings- og udviklingslandkort. - Dansk forskning og udvikling er i høj grad koncentreret i hovedstadsregionen, idet ca. 67 pct. af den offentlige sektors forskning og ca. 65 pct. af erhvervslivets forskning foregår her.

Som det fremgår af tabel 1 er den danske forskningsindsats omregnet i årsværk¹ i høj grad koncentreret i hovedstadsregionen. Det gælder både for den offentlige og private sektor, idet 67 pct. af den samlede offentlige forskning og udvikling udføres her - og 64,3 pct. for den private sektors vedkommende. Sammenlagt udførtes 65,5 pct. af Danmarks samlede forsknings- og udviklingsindsats i hovedstadsregionen i 1993.

¹ I Forskningsministeriets forskningsstatistik opgøres forsknings- og udviklingsaktiviteter i henholdsvis forsknings- og udviklingsudgifter og forsknings- og udviklingsårsværk. Forsknings- og udviklingsudgifterne defineres som de samlede omkostninger i forbindelse med forskning og udvikling for den enkelte institution/virksomhed, mens forsknings- og udviklingsårsværk defineres som antallet af personer beskæftiget med forsknings- og udviklingsarbejde omregnet til fuldtidsansatte. Ved at anvende årsværk, får man et mål, der er uafhængigt af større anlægs- og apparaturinvesteringer.

Tabel 1. FoU-årsværk i erhvervslivet og den offentlige sektor fordelt på regioner. Pct 1983 og 1993						
	1983			1993		
	Erhv.	off.	I alt	Erhv.	off.	I alt
Københavns og Frederiksberg						
Kommuner	23,0	44,3	33,3	15,9	41,2	26,9
Københavns amt	37,6	16,2	27,3	37,7	17,7	29,0
Frederiksberg amt	5,5	3,2	4,4	9,1	1,0	5,6
Roskilde amt	2,0	8,4	5,1	1,6	7,1	4,0
Hovedstadsregionen	68,1	72,1	70,1	64,3	67,0	65,5
Vestsjællands amt	0,9	0,6	0,8	0,8	0,6	0,8
Storstrøms og Bornholms amt	0,7	0,3	0,5	1,5	0,3	0,9
Fyns amt	3,3	5,5	4,3	2,9	6,5	4,4
Vejle amt	3,9	0,4	2,2	2,7	0,5	1,8
Sønderjyllands og Ribe amt	6,0	1,4	3,7	6,7	0,9	4,2
Ringkøbing og Viborg amt	6,3	1,2	3,9	8,1	3,0	5,9
Århus amt	8,2	15,4	11,6	9,8	17,4	13,1
Nordjyllands amt	2,6	3,1	2,9	3,1	3,8	3,4
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ej regionalt fordelt (årsværk)	1.193	76	1.269	1.241	86	1.327
Hele landet (årsværk)	9.928	8.214	18.142	15.973	11.417	27.390

I selve hovedstadsregionen er de offentlige forskningsinstitutioner især be-
 liggende i Københavns Kommune, hvor ca. 35 pct. af den offentlige forsk-
 nings- og udviklingsindsats blev udført i 1993. Derimod er
 virksomhedernes forsknings- og udviklingsindsats i regionen koncentreret i
 Københavns amt, hvor godt 37 pct. af erhvervslivets forsknings- og udvik-
 lingsindsats blev udført i 1993.

Hovedstadsregionens andel af forsknings- og udviklingsårsværkene er fal-
 det både i den offentlige og private sektor i perioden fra 1983 til 1993. I

denne periode er regionens andel af forsknings- og udviklingsårsværkerne i den offentlige sektor faldet fra 72,1 pct. til 67 pct. Hovedforklaringen på dette fald er, at Statens Husdyrsbrugsforsøg flyttede fra hovedstadsregionen til Viborg Amt i første halvdel af 1980'erne samt at Statens Mejeriforsøg, der ligeledes var beliggende i hovedstadsregionen, blev afviklet i 1990.

I den private sektor er hovedstadsregionens andel af erhvervslivets forsknings- og udviklingfaldet fra 68,1 pct. i 1983 til 64,3 pct. i 1993. Dette fald skyldes i en betydelig udstrækning det store fald i andelen af erhvervslivets forskning og udvikling i Københavns og Frederiksberg Kommuner. Det skal dog hertil bemærkes, at faldet skete i perioden før 1989, og at regionens samlede andel siden er stabiliseret. I perioden fra 1975 til 1989 faldt hovedstadsregionens andel af industriens forsknings- og udviklingsårsværk med 11 pct. Regionens andel af industriarbejdspladser faldt i samme periode med 24 pct. Dette vil sige, at selv om industriens arbejdspladser er flyttet vestpå, er dette i mindre grad tilfældet for industriens forsknings- og udviklingsaktiviteter. Dette kan skyldes, at det fortrinsvis er lavteknologiske virksomheder, der er flyttet ud af hovedstadsregionen, eller at virksomhedernes forsknings- og udviklingsafdelinger er blevet i hovedstaden.

4.2. Den offentlige forsknings- og udviklingsindsats i hovedstadsregionen

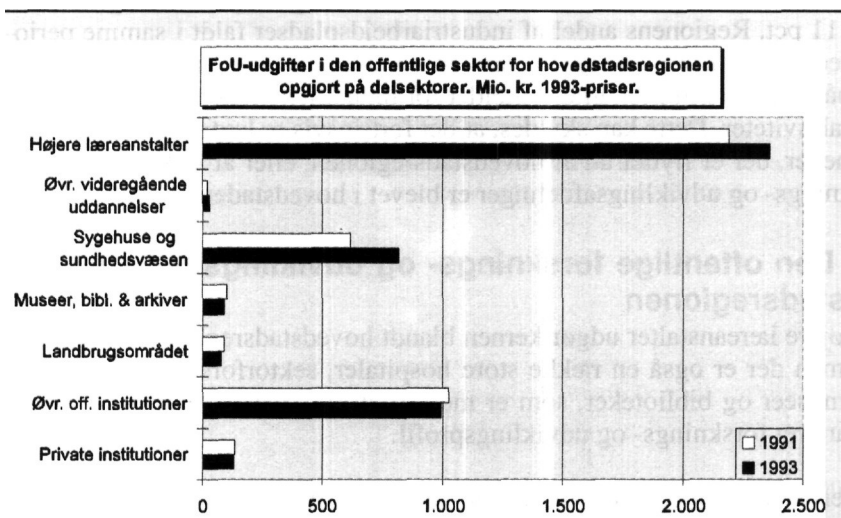
De højere læreanstalter udgør kernen blandt hovedstadsregionens institutioner, men der er også en række store hospitaler, sektorforskningsinstitutioner, museer og biblioteker, som er med til at give regionen en meget bred og varieret forsknings- og udviklingsprofil.

Erhvervsvirksomheder og offentlige forskningsinstitutioner i hovedstadsområdet udførte i 1993 forsknings- og udviklingsarbejde for i alt 10,6 mia. kr. Forskningsudgifterne alene i den offentlige sektor i regionen udgjorde 4,5 mia. kr. i 1993, hvilket var en udgiftsstigning fra 1991 til 1993 på 11,3 pct. i faste priser. Denne stigningstakt svarer til tendensen på landsplan.

Over halvdelen af den offentlige sektors forsknings- og udviklingsudgifter i hovedstadsregionen afholdes ved universiteterne og de højere læreanstalter, mens sundhedsvæsenet er den næststørste forskningsudførende sektor med ca. 18 pct. Som det fremgår af figur 1, er væksten i de samlede offentlige udgifter fra 1991 til 1993 også sket inden for disse to områder med henholdsvis 11,2 pct. på de højere læreanstalter, og hele 37,3 pct. inden for sundhedsområdet. Forsknings- og udviklingsudgifterne i de øvrige sektorer er faldet en smule fra 1991 til 1993, bortset fra de øvrige videregående institutioner.

Fordelingen af forskning og udvikling på sektorer for hovedstadsregionen svarer stort set til fordelingen på landsplan. Dette gælder ligeledes, hvis man opgør fordelingen af forskning og udvikling på forskningsfelter. Her er naturvidenskab og sundhedsvidenskab de dominerede fag. Både for hovedstadsregionen og landet som helhed gælder det, at sundhedsvidenskaben har den største stigning i andelen af forskning og udvikling, og at stigningen primært sker inden for sundhedssektoren og kun i mindre grad på de højere læreanstalter.

Figur 1. Forsknings- og udviklingsudgifter i den offentlige sektor for hovedstadsregionen opgjort på delsektorer. Mio. kr. 1993-priser



De offentlige sektorer indeholder en lang række centrale forskningsinstitutioner i hovedstadsregionen. De højere uddannelsesinstitutioner, d.v.s. universiteterne og de højere læreanstalter, udgør kernen blandt hovedstadsområdets institutioner, men der er også en række store hospitaler og sektorforskningsinstitutioner, herunder arkiver, biblioteker og museer, som er med til at give regionen en meget bred og varieret forsknings- og udviklingsprofil.

Tabel 2. Samlede Foll-udgifter (mio. kr.) og FoU-årsværker ved de højere uddannelsesinstitutioner i hovedstadsområdet 1993.

	Udgifter	Årsværk
Københavns Universitet	1.006	1.711
Danmarks Teknisk Universitet	675	1.054
Landbohøjskolen	314	624
Handelshøjskolen i København	91	158
Roskilde Universitetscenter	105	167
Danmarks Farmaceutiske Højskole	72	131
Danmarks Lærerhøjskole	38	77

Universitetssektoren består først og fremmest af Københavns Universitet, der med næsten halvdelen af alle årsværk i 1993 er hovedstadsregionens naturlige akse hvad angår forskning og udvikling. Men bl.a. Danmarks Tekniske Universitet, Landbohøjskolen, Roskilde Universitetscenter og Handelshøjskolen i København er samtidig med til give hele regionen en meget stærk repræsentation af universiteter og højere læreanstalter, jf. tabel 2.

Universiteterne og de højere læreanstalter er undervisningsministerens ansvarsområde, og finansieres primært gennem basisbevillinger, der i gennemsnit udgør ca. 70 pct. af institutionernes forsknings- og udviklingsfinansiering, mens ca. 30 pct. er ekstern finansiering fra offentlige og private fonde.

De største offentlige forsknings- og udviklingsinstitutioner med over 24 mio. kr. i forsknings- og udviklingsudgifter i 1993 fremgår af tabel 3. Tabellen indeholder oplysninger om øvrige sektorer, d.v.s. hospitaler og sektorforskningsinstitutioner, herunder museer.

Tabel 3. Samlede FOU-udgifter (mio. kr.) og FOU-årsværker ved de offentlige forskningsinstitutioner i hovedstadsområdet 1993.

	Udgifter	Årsværk
Rigshospitalet	313	567
Statens Serumsinstitut	109	167
Hvidovre Hospital	58	130
Københavns Amtssygehus, Glostrup	29	47
Københavns Amtssygehus, Herlev	64	96
Nationalmuseet	44	52
Statens Veterinære Serumlaboratorium	-	-
Statens Husdyrsbrug Forsøg	133	216
Forskningscenter RISØ	349	476
Danmarks Miljøundersøgelser	114	179
Danmarks Geologiske Undersøgelser	85	118
Byggeforskningsinstituttet	60	102
Socialforskningsinstituttet	33	67
Levnedsmiddelstyrelsen	44	70
Forsvarets Forskningstjeneste	41	50
Arbejds miljøinstituttet	61	80
Grønlands Geologiske Undersøgelse	42	52
Dansk Rumforskningsinstitut	24	47

Det fremgår heraf, at Rigshospitalet, Hvidovre Hospital og Københavns Amtssygehus i Glostrup er blandt de største institutioner.

Der er i Danmark i alt 45 sektorforskningsinstitutioner, herunder er 16 institutioner arkiver, museer og biblioteker, for hvem forskning ikke er hovedopgaven. Der er således foruden museer og arkiver og biblioteker i alt 29 sektorforskningsinstitutioner med forskning som hovedopgave, hvoraf de 25 er placeret i hovedstadsregionen. Ved sektorforskningsinstitutioner forstås offentlige institutioner, som driver forskning i et ikke uvæsentligt omfang, og som ikke er uddannelsesinstitutioner.²

Sektorforskningen har generelt til opgave at frembringe resultater, som efterspørges i den politiske og administrative beslutningsproces i ministerier,

² Der har hersket nogen uklarhed om begrebet sektorforskningsinstitution. Denne definition er taget fra sektorforskningens direktørkollegiums (SEDIRK) publikation "Danske sektorforskningsinstitutioner 1994".

styrelser og andre organisationer. Som det fremgår af tabel 3 er sektorforskningsinstitutioner inden for miljø- og energiområdet fremtrædende. Dette gælder f.eks. Forskningscenter Risø og Danmarks Miljøundersøgelser, der begge ligger i Roskilde amt nær ved Roskilde Universitetscenter.

Sektorforskningsinstitutionerne spænder fagligt meget vidt lige fra f.eks. Socialforsknings- instituttet til Dansk Rumforskningsinstitut. Disse forsknings- og udviklingsinstitutioner er placeret under de respektive fagministeriers ansvarsområde, og finansieres primært gennem basisbevillinger fra fagministerierne, og er mere eller mindre afhængige af den samme grad af ekstern finansiering på ca. 30 pct., som de højere læreanstalter.

En tredje gruppe under den offentlige sektor udgøres af private non-profit organisationer. I denne gruppe er Kræftens Bekæmpelse med 150 årsværk langt den vigtigste. Kræftens Bekæmpelse, der administrerer ca. 50 pct. af de samlede forsknings- og udviklingsudgifter inden for non-profit forsknings- og udviklingsinstitutionsområdet, har sine forskningslaboratorier i Københavns Kommune.

4.3. Erhvervslivets forsknings- og udviklings-indsats i hovedstadsregionen - sektorfordelt

Erhvervslivets forskning har et betydeligt omfang i hovedstadsregionen. Sundhedsindustrien præsenterer sig meget stærkt, men også de serviceorienterede erhverv, herunder handel og transport, kommunikation og databehandlingsvirksomhed udfører en betydelig andel af erhvervslivets samlede forsknings- og udviklingsindsats.

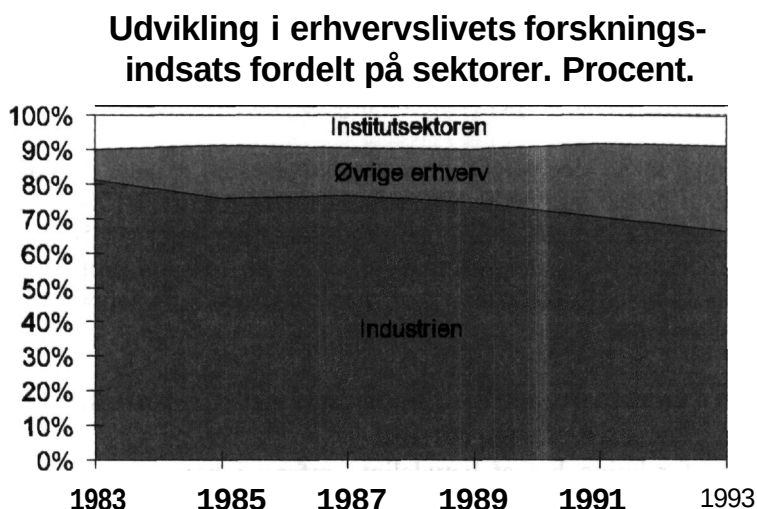
Erhvervslivets forsknings- og udviklings-udgifter var i 1993 på i alt 6,1 mia. kr. i hovedstadsregionen. Dette var en stigning på 11 pct. i faste priser siden 1991. Dette er en noget lavere stigningstakt end tidligere, idet forskningsindsatsen i faste priser steg med ca. 15 pct. fra 1989 til 1991. Stigningstakten svarer til tendensen på landsplan.

Erhvervslivets forskning og udvikling kan generelt fordeles på 3 delsektorer: 1. Industrien, der omfatter de danske industrivirksomheder, 2. Øvrige erhverv, der bl.a. består af virksomhederne inden for brancherne bygge og anlæg, handel og transport herunder DSB og Teledanmark, kommunikation og databehandlingsvirksomhed samt servicevirksomhed iøvrigt, og 3. Institutter, der omfatter de teknologiske serviceinstitutter, der servicerer erhvervslivet.

Figur 2 viser en klar tendens til, at industriens andel af den samlede forsknings- og udviklingsindsats er faldende over tid i landet som en helhed. I

1983 udgjorde industriens andel over 80 pct. af den samlede forskning og udvikling i Danmark, mens andelen i 1993 var faldet til 66 pct.

Figur 2. Udviklingen i erhvervslivets forskningsindsats fordelt på sektorer. Pct.



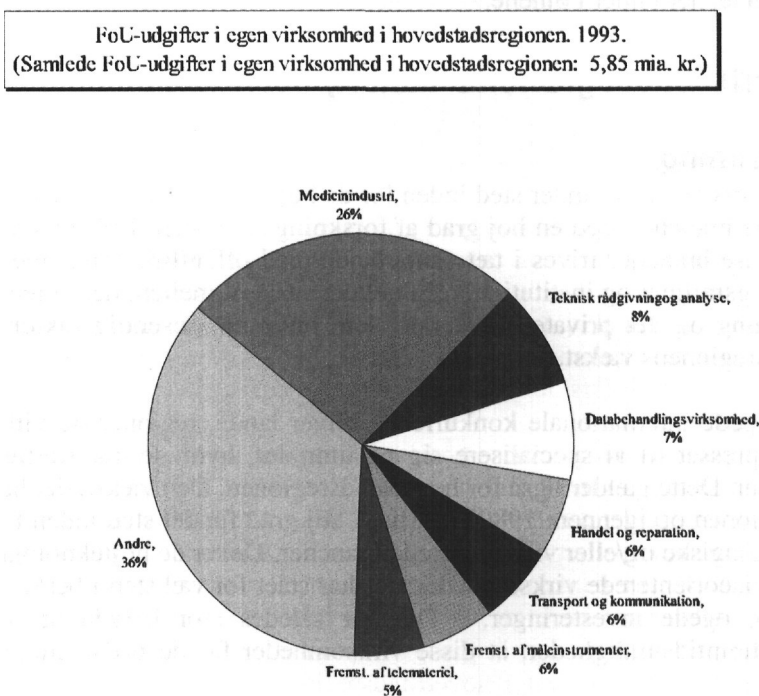
Denne udvikling gør sig i endnu højere grad gældende for hovedstadsregionen, hvor industriens andel af den samlede forskning og udvikling i erhvervslivet i 1993 var faldet til 55 pct. Det er især de serviceorienterede erhverv, herunder handel og transport, kommunikation og databehandlingsvirksomhed, der viser de største stigningstakter, og konstant øger andelen af erhvervslivets samlede forsknings- og udviklingsindsats.

Hovedstadsregionens virksomhedsstruktur følger det kendte danske mønster med mange små og mellemstore virksomheder, men de store virksomheder har en større andel end det øvrige land. Af landets 3000 virksomheder med over 100 beskæftiget er mere end 40 pct. af disse lokaliseret i regionen. 71 pct. af landets store banker og forsikringskoncerner samt 75 pct. af landets store servicevirksomheder er placeret i regionen. De serviceorienterede virksomheder har en større andel og stigningstakt af den samlede forskning og udvikling for erhvervslivet i hovedstadsregionen end resten af landet. Det er givet, at hovedstadsregionen har et betydeligt forsknings- og udviklingspotentiale inden for serviceområdet.

4.4. Erhvervslivets forsknings- og udviklingsindsats - branchefordelt

Hovedstadsregionen er karakteriseret ved en meget stor andel af landets højteknologiske og forskningsintensive brancher. Medicinalindustrien har på landsplan den højeste forskningsintensitet, d.v.s. forsknings- og udviklingsudgifter i forhold til værditilvækst. Herefter følger instrumentindustrien, kontor og datamaskiner og elektronikindustrien. Der foreligger ikke regionale tal for branchernes forskningsintensitet, men figur 3 illustrerer, at disse brancher er stærkt repræsenteret i hovedstadsregionen. Figur 3 viser, at den største branche i regionen for så vidt angår forskning og udviklingsarbejde uden sammenligning er medicinindustrien, der står for ca. 26 pct. af virksomhedernes samlede forsknings- og udviklingsarbejde i hovedstadsregionen.

Figur 3. Forsknings- og udviklingsudgifter i egen virksomhed i hovedstadsregionen (i alt 5,4 mia. kr.). Pct. 1993



Medicinindustrien har i hovedstadsregionen, især inden for lægemidler og medicoteknik, en ekstrem høj specialiseringsgrad med i alt 99 pct. af forsknings- og udviklingsudgifterne på landsplan inden for denne branche. Det skal hertil bemærkes, at lægemiddelproduktionen alene er specialiseret i Københavns og Frederiksberg Kommuner samt i Københavns amt, mens medicoteknik til gengæld er specialiseret i Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.

Medicinindustrien er således meget dominerende i området, men højteknologiske brancher, der fremstiller måleinstrumenter og telemateriel er forskningsintensive, og investerer betydelige ressourcer i forskning og udvikling. Desuden er det iøjefaldende, at serviceorienterede brancher som teknisk rådgivning og analyse, databehandlingsvirksomhed, handel og reparation samt transport og kommunikation afholder 25 pct. af erhvervslivets samlede forsknings- og udviklingsudgifter i hovedstadsregionen.

Der er tydeligt, at hovedstadsregionen, hvad angår forskning og udvikling, har store ressourcer at trække på både inden for den offentlige sektor og inden for den private sektor. Det er først og fremmest det sundhedsvidenskabelige område, der falder i øjnene.

5. Hovedstadsregionens vækstpotentiale

5.1. Indledning

Den økonomiske vækst finder sted inden for de højteknologiske og/eller videnbaserede brancher med en høj grad af forskningsintensitet. Erfaringerne viser, at disse brancher trives i tæt samarbejde med offentlige forsknings- og udviklingsmiljøer og institutioner. Et tættere samspil mellem den offentlige forskning og det private erhvervsliv kan blive en væsentlig faktor i hovedstadsregionens vækst.

I den skærpede internationale konkurrence bliver lande, regioner og virksomheder presset til at specialisere sig på områder, hvor de har særlige kompetencer. Dette gælder også for hovedstadsregionen. Den vækst, der har været i regionen op igennem 1980'erne, har i høj grad fundet sted inden for de højteknologiske og/eller videnbaserede brancher. Det er de højteknologiske og serviceorienterede virksomheder, der har stået for væksten i beskæftigelsen og øgede investeringer.³ Det har således stor betydning for regionens fremtidsmuligheder, at disse virksomheder får de bedst mulige

³ Se f.eks. "Erhvervsredegørelsen", Erhvervsministeriet 1994 og "Hvad skal hovedstadsregionen leve af, Mandag Morgen 1995.

rammebetingelser inden for bl.a. infrastruktur, skatteforhold, arbejdskraft, uddannelse og forskning.

Med hensyn til rammebetingelserne for forskning og udvikling viser erfaringerne, at de højteknologiske og videnbaserede brancher trives i nærhed og i tæt samarbejde med offentlige forsknings- og udviklingsmiljøer og institutioner. Det er regeringens målsætning, at den offentlige forskning/skal styrkes samtidig med, at der opmuntres til samarbejde med erhvervslivet. Dette kan blive en væsentlig faktor i hovedstadsregionens vækst. Regeringen er meget opmærksom på det potentiale, der ligger i et øget samspil mellem den offentlige forskning og det private erhvervsliv, og regeringen satser på, at udvide rammerne for dette samarbejde. Dette gælder bl.a. erhvervsforskeruddannelsen, forsknings- og udviklingscentre med eller uden mure, det teknologiske servicenet, forskerparker og informationsteknologi, som alle kan blive vigtige elementer i et øget samspil mellem den offentlige forskning og erhvervslivet i hovedstadsregionen.

Dette var også nogle af hovedkonklusionerne i de otte ressourceområdeanalyser, som Erhvervsudviklingsrådet har gennemført med henblik på at kortlægge styrker og svagheder i den danske erhvervsstruktur.⁴ Hovedstadsregionen har ifølge rapporterne en række erhvervsmæssige styrkepositioner indenfor bl.a. medico/sundhedsområdet, miljø/energi, handel/transport, telekommunikation og service, hvor forskning og udvikling er en meget vigtig konkurrenceparameter. Disse brancher repræsenterer da også en meget betydelig del af den samlede forsknings- og udviklingsindsats i hovedstadsregionen, og der synes at være store samspils- og udviklingsmuligheder inden for disse områder.

Dette gælder i særdeleshed på medico/sundhedsområdet, hvor virksomhederne i dag er konkurrencedygtige ikkemindstikraft af en intensiv forsknings- og udviklingsindsats, og et dynamisk samspil med den offentlige sektor. Medico/sundhedsområdet blev behandlet i den først publicerede af Erhvervsudviklingsrådets i alt 8 ressourceområdeanalyser. Analysen tegner et billede af medico/sundhedsområdets udviklingspotentiale, der i høj grad er lokaliseret i hovedstadsregionen. Dette område er et godt eksempel på de muligheder, der kan ligge i et tæt offentlig/privat samspil på forskningsområdet.

Det er i dag en almindelig antagelse, at Danmarks forskningsmæssige traditioner har været en afgørende forudsætning for medico/sundhedsområdets nuværende erhvervssucces. For det første har grundforskningen inden

⁴ Erhvervsudviklingsrådets 8 ressourceområdeanalyser dækker områderne medico/sundhed, fødevarer, serviceydelser, transport/kommunikation, turisme/fritid, bygge/bolig, energi/miljø og forbrugsgoder.

for medicin i gennem en årrække været højt prioriteret, og generelt været af høj international kvalitet. Københavns Universitet har det største medicinske fakultet i Danmark, og en meget stor del af dansk klinisk forskning foregår på Rigshospitalet, nærliggende universitetshospitaler og på regionens sygehuse i øvrigt. For det andet har lægemiddelindustrien og den elektromedicinske industri igennem mange år haft et tæt samspil med offentligt ansatte forskere på universitetshospitalerne, hvor samarbejde fra idestadiet til den kliniske afprøvning har været, og er et nødvendigt led i produktudviklingen.

Inden for lægemiddelindustrien med Novo Nordisk, H. Lundbeck A/S og Løvens Kemiske Fabrik, som de største firmaer, illustreres det tætte samarbejde af, at der i 1993 var ca. 600 samarbejdsprojekter igang med klinisk afprøvning af lægemidler på sygehusene. Samarbejdet mellem sygehusene og medicinalindustrien foregår typisk som en aftale mellem de enkelte afdelinger og firmaerne. På det elektromedicinske område er der en tendens til mere formaliserede samarbejdsformer. To klassiske eksempler er her Radiometer, der udviklede sin blodgasanalysator i samarbejde med Rigshospitalet, og trekantssamarbejdet mellem Brüel & Kjær, Medicoteknisk Institut og Herlev Sygehus om udvikling af ultralydsudstyr. Begge innovationer har ført til store salg på verdensmarkedet.

Etableringen af de bioteknologiske forsknings- og udviklingscentre som led i de store nationale satsninger har givet forskningen et væsentligt løft, og har været baggrunden for den kraftige intensivering af forskeruddannelsen, der er sket på medico/sundhedsområdet. Udgangspunktet har for det første været en solid grundforskningsbase af høj international kvalitet ved de højere læreanstalter. For det andet har viljen og interessen for at etablere rammer for et tæt samarbejde mellem offentlige og private forskere været til stede.

5.2. Erhvervsforskeruddannelsen

Hovedstadsregionen har med Københavns Universitet, Danmarks Tekniske Universitet, Landbohøjskolen, Farmaceutisk højskole, Roskilde Universitetscenter og Handelshøjskolen i København en meget bred grundforskningsbasis at trække på med mange forskelligartede fagområder af høj international kvalitet. Desuden har regionen en række sektorforskningsinstitutioner, der løser mere anvendelsesorienterede forskningsopgaver, i en del tilfælde i tæt kontakt med erhvervslivet.

Udnyttelse af forskningens resultater sker i høj grad ved, at virksomhederne ansætter kandidater og Ph.D'ere uddannet ved universiteterne og de højere læreanstalter. Men der er en klar tendens til, at virksomhederne i stigende

grad engagerer sig undervejs i forskeruddannelsen, ikke mindst i form af den særlige erhvervsforskeruddannelse, der har været en kraftig stigning i interessen for i de seneste år. Erhvervsforskeruddannelsen administreres af Akademiet for de Tekniske Videnskaber.

Udover at sikre grundforskningen er det universiteternes og de højere læreanstalters fornemste opgave at forsyne erhvervsliv og samfund med veluddannet arbejdskraft på et internationalt kvalificeret niveau. Øget ansættelse af forskeruddannede medarbejdere er med til at forbedre virksomhedernes interesse for og evne til at udnytte de muligheder, der ligger i et tættere samarbejde med offentlige forskningsinstitutioner og deres forskere.

Der er inden for de seneste år taget en lang række initiativer, der generelt har forbedret de praktiske muligheder for offentlig/privat forskningssamarbejde. Samarbejdet kan have mange forskellige former, lige fra kontant udveksling af forsknings- og udviklingsresultater til længerevarende samarbejdsprojekter af mere eller mindre formel karakter. Den offentlige forskning kommer som ovenfor nævnt især virksomhederne til gode gennem de højtuddannede kandidater. Men især de virksomheder, der selv udfører forskningsaktiviteter, kan have stor nytte af at arbejde direkte sammen på projektbasis med de offentlige forskningsinstitutioner, som det kommer til udtryk i erhvervsforskeruddannelsen.

5.3. Forsknings- og udviklingscentre

Der eksisterer fortsat en række barrierer for samarbejdet mellem private og offentlige forskere. Virksomhedernes behov for umiddelbare løsninger af konkrete problemer kan stå i modsætning til den offentlige forskningsinteresse for mere langsigtede forskningsprojekter. Ligesom forskellige traditioner og fordomme mellem de respektive forskere i det offentlige og private kan hæmme samarbejdsmulighederne. Men disse barrierer er på vej til at blive nedbrudt. Der kan fra år til år konstateres et stigende forsknings- og udviklingssamarbejde mellem de offentlige og de private virksomheder i hovedstadsregionen.

Forskningsnetværk med deltagelse af universiteterne og andre offentlige forskningsinstitutioner er i de seneste år blevet etableret ofte med udgangspunkt i hovedstadsregionen. Erhvervslivets forskere har også muligheden for at knytte sig til disse netværk. I disse forskningsmiljøer, ofte kaldet centre (med eller uden mure), foregår forskningen med aktiv deltagelse af både offentligt og privat ansatte forskere. Mikroelektronik Centret og det nye Center for Teleinformation ved Danmarks Tekniske Universitet er eksempler på sådanne forskningsmiljøer, der som en af deres vigtigste opgaver skal medvirke til at stimulere samarbejdet med industrien.

Disse forsknings- og udviklingscentre er blevet etableret ved samarbejde mellem institutionerne, de relevante ministerier og erhvervslivet. Et andet iøjefaldende eksempel er Rigshospitalets samarbejde med Dansk Teknologisk Institut om oprettelsen af Center for Medicoteknik. Centret er på flere niveauer et skoleeksempel på samarbejde mellem forskellige offentlige forsknings- og udviklings-institutioner i hovedstadsregionen.

5.4. Det teknologiske servicenet

Danmark har et fintmasket teknologisk servicenet, der har til formål at yde teknologisk service til små og mellemstore virksomheder. Det teknologiske servicenet består af de Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter (GTS-institutter). GTS-institutterne er selvejende institutioner, som Erhvervsministeriet yder basistilskud til, og som Erhvervsudviklingsrådet har det overordnede ansvar for. Dansk Teknologisk Institut (DTI) er med sine 700 ansatte det største institut med et bredt kompetenceområde, og det ligger centralt placeret i regionen. De øvrige GTS-institutter arbejder typisk inden for mere afgrænsede specialer. Alle disse specialiserede teknologiske serviceinstitutioner er placeret i hovedstadsregionen, nogle af dem med filialer i andre egne af landet.

Institutternes spredning og formidling af viden sker gennem løsning af rekvirerede opgaver og ydelse af konsulentbistand til den enkelte virksomhed samt særlige rådgivningsfunktioner over for iværksættere. Dansk erhvervsliv køber i gennemsnit 7 pct. af deres forskning og udvikling på landsplan hos de teknologiske serviceinstitutter, men dette tal er dog sandsynligvis væsentlig større for hovedstadsregionen. De teknologiske serviceinstitutters samspil med regionens virksomheder kan fortsat udvikles. Dette gælder også for regionens forskerparker, hvor de mange videnintensive virksomheder, der er tilknyttet, kunne indgå i udviklingssamarbejde med amtskommunale institutioner, driftsselskaber, hospitaler, miljøtilsyns-myndigheder etc.

5.5. Forskerparker

Forskerparkerne Symbion i Københavns Kommune og Center for Avanceret Teknologi (CAT) i Roskilde er et tilbud til forsknings- og udviklingsintensive virksomheder, der kan drage fordel af at lokalisere sig i fysisk nærhed af et universitetsmiljø. Forskerparkerne skal samtidig fungere som kuvøser for nye videnbaserede virksomheder. Bortset fra at forskerparkerne stiller kontorfaciliteter til rådighed, tilvejebringer de også helt forskellige former for samarbejde. Det kan dreje sig om udveksling af information til bistand ved kontraktindgåelse, udtagelse af patenter og lignende.

Udenlandske erfaringer viser, at det tager mindst 10 år at opbygge en stærk forskerpark, der er istand til at løfte regionens teknologiske stadi. Erfaringerne viser også, at rådighed over en vis risikovillig kapital kan fremskynde denne udvikling. Det skal bemærkes, at CAT er etableret med midler fra bl.a. Roskilde Amtskommune i form af et rente- og afdragsfrit lån, og at Københavns og Frederiksberg Kommuner tilsvarende har ydet forskerparken Symbion lån på tilsammen 10 mio. kr.

5.6. Informationsteknologiske og elektroniske databaser

Brug af moderne informationsteknologi indebærer desuden store muligheder for, at resultaterne af den offentlige forskning kan udnyttes bedre. Stadig kortere udviklings- og levetid for nye produkter stiller krav om, at ny viden og forskningsresultater hurtigst muligt formidles ud og i en form, så virksomhederne er istand til at afprøve den nye viden i praksis. En del af den viden, der produceres i de offentlige forskningsmiljøer og på private virksomheder, bliver også publiceret i elektroniske databaser, der sætter virksomhederne istand til at opspore ny viden, samarbejdspartnere og produktideer.

Udviklingen af telekommunikation og informationsteknologi vil forstærke den i forvejen veludbyggede infrastruktur i hovedstadsområdet. Regeringens informationsteknologiske handlingsplan indeholder bl.a. en etablering af et højhastighedsnet, der skal forbinde danske universiteter og sektorforskningsinstitutioner, hvor også private virksomheder kan få adgang. Dette vil give nye muligheder for mobilitet, samarbejde og adgang til viden gennem elektroniske databaser.

6. Øresundsregionens forsknings- og udviklingsperspektiver

Der har i de seneste år været megen debat om hovedstads- og Øresundsregionens udviklingspotentialer, og mulighederne for at blive et højteknologisk og videnbaseret kraftcenter i Nordeuropa. Øresundsregionen har mange ressourcer generelt inden for forskning, udvikling og infrastruktur, men de store udviklingsmuligheder ligger givetvis specielt inden for medico- og sundhedsområdet. Debatten har oftest taget udgangspunkt i ikke alene hovedstadsregionen, men hele Øresundsregionens muligheder. Christian Wichmann Matthiessens bog Øresundsregionen, Industriministeriets rapport Øresundsregionen - En skarp profil i Europa og Mandag Morgens rapport "Hvad skal hovedstadsregionen leve af?" har alle inden for de seneste år fremhævet, at der er betydelige samspilspotentialer, hvis Storkøbenhavn

og Malmø-Lund gives bedre mulighed for at fungere som en mere samlet region.⁵

Ifølge rapporterne har Øresundsregionen i dag en række internationale styrkepositioner, hvor danske og svenske virksomheder komplementere hinanden. Dette gælder bl.a. inden for fødevarer, miljø/energi, bygge/bolig, handel/transport og medico/sundhed. I denne forbindelse har man sammenlignet Øresundsregionens udviklingsmuligheder i forhold til regionerne Berlin, Hamburg og Stockholm. Flere af regionernes styrkepositioner overlapper hinanden, og konkurrenceforholdet mellem regionerne bliver ifølge rapporterne udslagsgivende for Øresundsregionens erhvervsmæssige fremtid. Her fremhæves investering i forskning og udvikling, som en afgørende konkurrenceparameter.

Inden for forskning og udvikling er der sandsynligvis klare synergieffekter i en mere tæt integration. En fuldt integreret Øresundsregion vil ud over de danske universiteter og højere læreanstalter også rumme Lunds Universitet og Lunds Tekniske Højskole. Der synes samtidig oplagte muligheder for at intensivere samarbejdet på forskerparkniveau mellem Ideon i Lund og Symbion i København. Der er især medico/sundhedsområdet, der tillægges et stort udviklingspotentiale. Dette skyldes ikke mindst, som det tidligere er fremgået, at der kan trækkes på store forsknings- og udviklingsressourcer i regionen inden for dette område.

Christian Wichmann Matthiesen konkluderer, at Øresundsregionen nuværende styrke og fremtidige vækst i høj grad er afhængig af udviklingen inden for det sundheds-industrielle kompleks. Tilsammen rummer Øresundsregionen en meget stor koncentration af universiteter og højere læreanstalter, store sygehuse og virksomheder inden for sundhedsområdet. Nordens samlede medicinproduktion er reelt koncentreret i Øresundsregionen, hvor f.eks. Malmø er hjemsted for Europas 10. største virksomhed, medicinkoncernen Astra.

Der peges fra flere sider på, at der er behov for fælles handlingsplaner og fælles programmer på forsknings- og teknologiområdet. Øget koordinering og direkte forskningssamarbejde bør ifølge rapporterne prioriteres højere, således at der skabes en højere grad af mobilitet mellem både offentligt og privat ansatte forskere end vi kender i dag.

⁵ Christian Wichmann Matthiessen. "Øresundsregionen". Munksgård 1993, Industri- og Samordningsministeriet "Øresundsregionen - En skarp profil i Europa", 1994 og "Hvad skal hovedstadsregionen leve af, Mandag Morgen 1995.

Indtil videre har de amtskommunale myndigheders deltagelse i offentlig/privat forsknings- og udviklingssamarbejde generelt været begrænset, med undtagelse af medico/sundhedsområdet. Dette område er da også et oplagt område for amtskommunerne at engagere sig i via deres ansvar for sygehusområdet. Forsknings- og udviklingsrådgivning og teknologisk service på andre fagområder udbydes eller koordineres i hovedsagen ikke af de amtskommunale eller kommunale enheder, men derimod af ministerier, statsinstitutioner og private udbydere.

Bilag i. Udenlandske storbyerfaringer og reformovervejelser

1. Indledning

I forbindelse med kommissionsarbejdet har Hovedstadskommissionens sekretariat undersøgt og beskrevet den nuværende administrative struktur og opgaveløsning i storbyområder i en række lande samt eventuelle overvejelser om at ændre strukturen omkring de store byer.

I perioden fra juni til november 1995 har Hovedstadskommissionens sekretariat besøgt Norge (Oslo-området), Sverige (Stockholm og Malmö), Finland (Helsinki) og Holland (Amsterdam og Rotterdam) med henblik på at indhente oplysninger til beskrivelserne.

De ansvarlige ministerier i de pågældende lande har efterfølgende fået tilsendt sekretariatets beskrivende afsnit.

Det er fælles for de storbyområder, som kommissionssekretariatet har besøgt, at byområdet er delt op i flere kommuner. Der er imidlertid forskel fra storby til storby på, hvorvidt der eksisterer en økonomisk sammenhæng (udligning) indenfor storbyregionen, og der er væsentlige forskelle med hensyn til graden af samarbejde imellem de forskellige kommunale myndigheder i storbyregionen.

I flere af de lande, som sekretariatet har besøgt, er der i øjeblikket nye overvejelser i gang om en ændring af den administrative struktur i storbyregionerne. Nogle af landene har netop afsluttet udvalgsarbejde om storbyområderne, mens andre for nyligt har igangsat nye udvalgsarbejder om strukturen i storbyområderne.

Baggrunden for overvejelserne har været påpegeisen af en række særlige problemer i storbyområderne. Der er en række fælles træk i de problemstillinger, som har dannet baggrund for overvejelserne.

For det første har der flere steder været økonomiske fordelingsproblemer mellem omegnskommunerne og centerkommunen, som har betydet, at omegnskommunerne har haft væsentlige fordele af beliggenheden tæt på bykernen, men ikke i tilsvarende grad har deltaget i løsningen af problemerne i bykernen. I flere storbyområder har der været en særlig befolkningsfordelmæssig udvikling, der har betydet, at særligt socialt udsatte grupper (f.eks. lav indkomst, høj arbejdsløshed, udlændinge) er blevet koncentreret i

centerkommunen, mens de mere ressourcestærke befolkningsgrupper i vid udstrækning er flyttet ud til omegnskommunerne. Problemernes omfang har været vekslende fra storby til storby blandt andet afhængigt af centerkommunens historiske afgrænsning i forhold til resten af byområdet.

For det andet har der generelt været samordningsproblemer i storbyregionerne, som har betydet, at flere lande har ønsket at overveje, om en ændret struktur f.eks. kan sikre en mere sammenhængende regionplanlægning og en samlet planlægning og udvikling af den kollektive trafik i hele storbyregionen.

For det tredje har flere af landene ment, at det burde overvejes, om det er muligt gennem en ændret struktur i storbyområderne at sikre en bedre ressourceanvendelse på de meget ressourcekrævende regionale opgaveområder, herunder væsentligst sygehusområdet. Nogle af landene har medtaget sådanne overvejelser i strukturovervejelserne, mens andre har igangsat særlige udredningsarbejder med det formål at vurdere, om sygehusopgaven kan løses mere hensigtsmæssigt under en anden administrativ struktur.

Endelig har der for det fjerde i alle landene været et ønske om, at styrke deres nationale storbyregioners stilling i forhold til den øgede europæiske/-internationale konkurrence imellem storbyregionerne bl.a. ved at give storbyregionerne større muligheder for at vægte de mere strategiske udviklingsopgaver i regionerne.

Både i Norge, i Sverige og i Holland er der aktuelle overvejelser om en reform af strukturen i storbyområderne.

I Norge har man den 11. maj 1995 nedsat et nyt hovedstadsudvalg, der skal afgive sin indstilling inden 31. december 1996. Dette udvalgsarbejde bygger i vid udstrækning på overvejelser og indstillinger fra et tidligere udvalg (det såkaldte Christiansen-udvalg), der afgav betænkning i 1992.

I Sverige nedsatte man i 1992 en parlamentarisk sammensat komité, den såkaldte Regionberedning, der skulle fremkomme med forslag til en reform af opgaveløsningen på regionalt niveau. Regionberedningens betænkning blev afgivet i februar 1995, og indeholdt bl.a. forslag til en ændret struktur i storbyregionerne omkring Göteborg og Malmö.

I Holland vedtog det hollandske parlament i juni 1994 et rammeudspil med forslag til en ændret administrativ struktur i landets syv storbyregioner. Rammeudspillet indeholdt en skitse til en reform i storbyregionerne, som

skal udmøntes i et lovforslag for hvert af områderne efter forhandling med myndighederne i områderne.

Nedenfor er nærmere redegjort for den administrative struktur og opgavefordeling i Norge, Sverige, Finland, Holland, England og Tyskland med speciel vægt på de strukturelle forhold i storbyområderne. Under hvert afsnit er der endvidere redegjort for de eventuelle overvejelser i det pågældende land om en ændret struktur i storbyregionerne.

2. Norge

2.1. Landets administrative struktur

Norge har ca. 4,2 mio. indbyggere, og er opdelt i 435 kommuner, heraf halvdelen med færre end 5.000 indbyggere. Den gennemsnitlige kommune-størrelse er på ca. 9.000 indbyggere.

På det regionale niveau er der i de 19 fylker dels de direkte valgte fylkeskommuner (amtskommuner), og dels de 18 statslige fylkesmän. I hovedstadsområdet har Oslo og Akershus fylke fælles fylkesmand, ligesom nogle andre statslige regionale myndigheder er fælles for de to fylker. Den gennemsnitlige befolkningsstørrelse for fylkerne er på 226.000 indbyggere.

2.2. Opgavefordeling

2.2.1. De kommunale opgaver

Kommunerne har ansvaret for grundskolen, primær sundhedstjeneste, socialvæsenet, børnehaver, vuggestuer, plejehjem og andre pleje- og omsorgsopgaver i forhold til børn og ældre.

Derudover varetager kommunerne en række tekniske opgaver, såsom udbygning og vedligeholdelse af de lokale veje, vandforsyning, spildevandsrensning og renovation samt brandvæsen og havnevæsen.

Der er i dag tre vejmyndigheder. Staten har opgaverne vedrørende den statslige del af vejnettet, fylkeskommunerne har opgaverne for den regionale del, og kommunerne har ansvaret for det lokale vejnet. Ansvaret for udbygning og vedligeholdelse af vejene ligger hos disse tre myndigheder.

Kommunerne har ansvaret for den lokale kulturpolitik og står herunder for biblioteker, idrætsanlæg og biografer.

Indenfor det erhvervspolitiske område har kommunerne mulighed for at tegne aktier, yde tilskud og garantier for lån til private virksomheder, og opføre erhvervsbyggeri.

Endelig har kommunerne væsentlige planlæggende opgaver herunder udarbejdelse af kommuneplaner og arealreguleringsplaner samt varetagelsen af bygningskontrolopgaven.

2.2.2. De amtskommunale opgaver

Fylkeskommunerne har ansvaret for sygehusdriften og andre specialiserede ydelser på sundhedsområdet, gymnasieskoler, erhvervsfaglige skoler, den kollektive trafik og de regionale veje. Fylkeskommunerne står derudover for driften af døgninstitutioner for børn og institutionspladser for alkohol- og narkomisbrugere.

Fylkeskommunerne har ansvaret for de videregående ungdomsuddannelser, og har for nylig fået nye opgaver inden for uddannelse og tilvejebringelse af praktik/lærlingepladser, som følge af iværksættelse af en ny uddannelsesreform "Reform 94". Fylkeskommunerne forpligtes her til sørge for, at alle 16-19 årige får et 3-årigt uddannelsesforløb. Enten som gymnasieuddannelse eller som erhvervsfaglig uddannelse.

Som led i den regionale erhvervspolitik kan fylkeskommunen med særskilt øremærkede midler indenfor visse grænser yde virksomhedsudviklingstilskud, investeringstilskud, lån og garantier. En arbejdsgruppe har set på denne del af de fylkeskommunale opgaver særligt i forhold til opgaverne i de statslige regionale kontorer af Statens Nærings- og Distriktsurviklingsfond (SND), med henblik på en klarere arbejdsdeling mellem de statslige regionale SND-kontorer og fylkeskommunerne. Arbejdsgruppens flertal har foreslået at overføre ansvaret for direkte erhvervsstøtte til SND-kontorerne.

Derudover har fylkeskommunerne ansvaret for udarbejdelse af regionplaner. Fylkeskommunernes regionplaner er alene vejledende for kommunerne. Fylkeskommunernes opgaver på miljøbeskyttelsesområdet varetages væsentligst gennem regionplanlægningen.

Sygehusopgaven og ungdomsuddannelsesopgaven er fylkeskommunernes mest udgiftskrævende opgaver, - tilsammen udgør udgifter til disse to opgaveområder ca. 80 pct. af fylkeskommunernes samlede driftsudgifter.

2.2.3. Lokal statsforvaltning på regionalt niveau

Statsforvaltningen på regionalt niveau kan omfatte et eller flere fylker. Omkring halvdelen af de regionale statslige myndigheder har kontorer i hvert fylke. Den vigtigste statslige regionale myndighed er fylkesmandsembedet.

Fylkesmanden er Kongens og Regeringens repræsentant i fylket, og skal arbejde for at følge op på Stortingets og Regeringens beslutninger.

Fylkesmandsembedet varetager forskellige tilsyns- og kontrolopgaver over for kommunerne. Derudover skal fylkesmanden generelt varetage retssikkerhedshensyn på regionalt plan. Fylkesmanden fungerer således som ankeinstans for de kommunale myndigheders afgørelser på en række områder. Endelig skal fylkesmanden følge op på den nationale politik på vigtige områder. Som eksempler herpå kan nævnes opfølgningen på den nationale politik vedrørende børnehaver og på miljøområdet.

Der er i alle fylker et fylkemannsembede med undtagelse af hovedstadsområdet, hvor Oslo fylke og Akershus fylke har fælles fylkesmand.

Fylkemannsembedet er i hvert fylke organiseret i fem afdelinger; social- og familie-, miljøbeskyttelses-, landbrugs-, kommunal- og beredskabsafdelingen.

Fylkemannsembedet omfatter ikke alle statslige myndigheder på det regionale plan, som følger fylkesinddelingen. Der findes også regionale statslige enheder, som har direkte myndighedsudøvelse og udbud af tjenesteydelser overfor borgerne og kommunerne i amtet, og som ikke har organisatorisk tilknytning til fylkemannsembedet. De vigtigste etater uden for fylkesmandsembedet er uddannelsesdirektøren og fylkeslægen.

2.2.4. Lokal statsforvaltning på kommuneniveau

I Norge har man også lokal statsforvaltning på kommuneniveau, d.v.s. statslige myndigheder, der er repræsenteret i hver kommune. Den lokale statslige forvaltning er imidlertid meget lille sammenlignet med den kommunale forvaltning.

Som eksempler på statslige forvaltningsmyndigheder kan nævnes ligningskontorerne, folkeregistrene, "trykke"kontorerne, arbejdsmarkedsetaten og lensmannsetaten.

2.3. Hovedstadsregionen

2.3.1. Oslo/Akershusregionen

Oslo/Akershusregionen har ca. 900.000 indbyggere, hvilket svarer til 21 pct. af Norges befolkning.

Arealmæssigt dækker Oslo/Akershusregionen et område på 5.370 kvadratkilometer, hvilket svarer til 1,6 pct. af landets areal. Heraf dækker Oslo Kommune et areal på 288 kvadratkilometer, mens kommunerne i Akershus fylke tilsammen har et areal på 5.082 kvadratkilometer.

Oslo Kommune, der har ca. 478.000 indbyggere, varetager både primærkommunale og amtskommunale opgaver.

I Oslo/Akershusregionen er der 24 kommunale myndigheder: Oslo Kommune, de 22 kommuner i Akershus fylke samt Akershus fylkeskommune.

Der er intet fælles overordnet organ for hele hovedstadsregionen.

En række statslige regionale myndigheder, der i det øvrige land er repræsenteret i hvert fylke, er fælles for Akershus/Oslo. Det gælder f.eks. fylke-
mandsemet, Arbejdskontoret under det statslige Arbejdsdirektorat, "utdanningskontoret" og "forbrukerkontoret".

Statistiske forhold m.v

Det er et generelt træk i regionen, at der er relativt store indkomstforskelle og andre sociale forskelle imellem bydelene. Forskellene imellem bydelene. Oslo Kommune er således generelt meget større end forskellene imellem kommunerne i Akershus fylke.

Oslo Kommune er det - groft sagt - således, at de vestlige bydele er mere velstående og har færre sociale problemer end de østlige bydele.

Pendling og arbejdspladser

Regionen udgør et sammenhængende arbejdsmarked. Oslo's pendlingsopland rækker imidlertid ud over Oslo/Akershusregionen og ind i 3 andre fylker.

Regionen har samlet ca. 500.000 arbejdspladser. Oslo har et overskud af arbejdspladser i størrelsesordenen 70.000-100.000 flere arbejdspladser end antallet af beskæftigede, som bor i kommunen. Akershus fylke har tilsvarende et underskud af arbejdspladser på 50.000-60.000 arbejdspladser.

Differencen imellem Oslos overskud og Akershus' underskud af arbejdspladser (20.000-40.000) svarer til nettoindpendlingen fra kommuner uden for hovedstadsområdet.

Befolkningsudvikling

Oslo/Akershus-regionen har set under ét haft en befolkningsvækst i perioden 1950 til 1990 svarende til 45 pct. Dette dækker imidlertid over store forskelle indenfor regionen. Væksten i Akershus fylke var på 128 pct. over perioden, mens væksten i Oslo Kommune lå på 9 pct. (med en tilbagegang i 1970'erne).

Oslo Kommune har haft en befolkningsvækst fra 434.000 indbyggere i 1950 til 478.000 indbyggere i 1994.

Igennem det meste af perioden har der været tale om en udflytning fra Oslo Kommune til Akershusområdet. Fra 1991 har der dog været nogenlunde balance. Flyttemønsteret er præget af, at yngre par med børn flytter ud til kommunerne i Akershus fylke, mens enlige flytter fra Akershus til Oslo.

Flyttemønsteret præger alderssammensætningen indenfor området. Akershus fylke har således en større andel af personer i den erhvervsaktive alder, og en betydeligt lavere andel af ældre end landsgennemsnittet. Oslo Kommune har derimod en højere andel af yngre, voksne personer og en betydeligt højere andel af ældre end landsgennemsnittet, mens andelen af børn er betydeligt lavere, og andelen af voksne i aldersgruppen 35-60 år ligger noget under landsgennemsnittet.

Boliger

Oslos indre by har en meget høj andel af små og ældre lejligheder. Også i resten af Oslo Kommune er der en høj andel af lejligheder, men disse er større og nyere. I Akershus fylke er én-familie-boliger dominerende, og disse boliger er forholdsvis store og nye. Over 60 pct. af boligerne i Akershus fylke er således opført efter 1960.

Andre forskelle indenfor regionen:

- * Erhvervsfrekvensen - udtrykt ved andelen af 25-66 årige som er erhvervsaktive - ligger i hele Akershus fylke over landsgennemsnittet. Derimod har Oslo's indre østlige del en forholdsvis lav erhvervsfrekvens på 89 pct. af landsgennemsnittet, og Oslo ydre øst og ydre syd ligger også noget under landsgennemsnittet.

- * Alle distrikter i Akershus og Oslo har en gennemsnitlig indtægt pr. indbygger over 17 år, som er væsentligt højere end landsgennemsnittet, med undtagelse af Oslo indre øst, som har et indtægtsniveau på 93 pct. af landsgennemsnittet.
- * Andelen af socialhjælpsmodtagere - udtrykt ved socialhjælpsmodtagernes andel af befolkningen - ligger for samtlige områder i Oslo (med undtagelse af ydre vest) væsentligt over landsgennemsnittet (fra 130 pct. og op til 340 pct. i Oslo indre øst). I Akershus har distrikterne på nær et enkelt (Romerike randregion) en andel af socialhjælpsmodtagere, som er betydeligt lavere end landsgennemsnittet.

2.3.2. Økonomi

Kommunerne har i princippet selvstændig skatteudskrivningsret, men der er fra statslig side lagt loft over udskrivningsprocenten.

Det statslige loft over kommunernes udskrivningsprocent udgør 12,25 pct. for kommunerne og 7,0 pct. for fylkeskommunerne. I princippet kan kommunerne fastsætte en skatteprocent, der er lavere end loftet, men i realiteten er der ingen kommuner, der benytter sig af denne mulighed.

Af kommunernes og fylkeskommunernes samlede indkomster i 1994 udgjorde egne skatteindtægter ca. 45 pct., de statslige overførsler 39 pct., og 16 pct. kom fra andre kilder (brugerbetaling og forskellige afgifter). For kommunernes vedkommende udgør skatterne en lidt større andel af de samlede indtægter (48 pct. i 1994) end for fylkeskommunerne (43 pct. i 1994).

Stortinget vedtog i 1993 at forenkle det kommunale tilskuds- og udligningssystem med virkning fra budgetåret 1994. Tilskudssystemet består herefter af følgende elementer:

1. Et udgiftsudjævnende tilskud for kommunerne og et for fylkeskommunerne med hver sin omkostningsnøgle, der består af kriterier, vægte og egenfinansieringsdele. Et særligt storbytilskud til de 9 største kommuner er en del af det generelle udgiftsudjævnende tilskudssystem.
2. Et indtægtsudjævnende tilskud for kommunerne og et for fylkeskommunerne, hvorefter alle respektive kommuner og fylkeskommuner får tilskud efter samme mindsteindtægtsniveau. Det indtægtsudjævnende tilskud betyder, at alle kommuner og fylkeskommuner kommer op på et mindsteniveau for skat.

3. En overgangsordning, hvorefter summen af de indtægts- og udgiftsudjævnende tilskud bliver beregnet. Tilskuddet fra forrige år (justeret for skatteændringer og opgaveændringer) bliver vejet sammen med summen af det indtægtsudjævnende og udgiftsudjævnende tilskud.
4. Et "skønstilskud" for kommunerne og et for fylkeskommuneme. Skønspuljen udgjorde i 1995 ca. 5,2 pct. af det samlede statstilskud indenfor indtægtssystemet. Skønstilskuddene bliver fordelt af Kommunal- og Arbejdsdepartementet.

Nord-Norge-tilskuddet er et tilskud, der ydes til kommunerne og fylkeskommuneme i Nord-Norge (i Nordland, Troms og Finnmark fylker) med et bestemt beløb pr. indbygger, der er uafhængigt af indtægtssystemets kriterier. I 1995 udgjorde tilskuddet til kommunerne i Nordland 1.065 N.kr. pr. indbygger, i Troms 2.042 N.kr. og i Finnmark 4.970 N.kr. pr. indbygger. Tilskuddet til fylkeskommuneme udgjorde i 1995 1.203 N.kr. pr. indbygger til fylkeskommunen i Nordland, i Troms 1.443 N.kr. og i Finnmark 1.684 N.kr.

Den norske regering har i februar 1995 nedsat et fagligt udvalg - det såkaldte Inntektssystemutvalg - der skal gennemgå indtægtssystemet for kommunerne og fylkeskommuneme og finansieringen af kommunesektoren. Udvalget har 13 medlemmer og er bredt sammensat af forskere, repræsentanter for kommunerne og fylkeskommuneme, fra ministerierne samt en fylkesmand.

Første del af udvalgets indstillinger skal afgives inden 1. januar 1996, og skal indeholde en præsentation af konkrete forslag til ændringer i indtægtssystemet og eventuelle andre forslag, som udvalget mener, det vil være muligt at gennemføre med virkning fra 1997. Anden del af udvalgets betænkning skal afgives inden 1. januar 1997, og skal indeholde udvalgets vurderinger af indtægtssystemet og finansieringen af kommunesektoren generelt samt udvalgets mere omfattende og principielle ændringsforslag.

Oslo Kommune er økonomisk relativt velstående i forhold til landets øvrige kommuner. Tabel 1 viser udviklingen i Oslo Kommunes såkaldte "frie indtægter", hvilket vil sige egne skatteindtægter samt de statslige overførsler, som ikke er øremærkede.

Tabel 1. Oslo kommunes "frie indtægter"

	Indtægt pr. indbygger i 1994	Gns.sn.vækst 1985-94	Gen.sn.vækst 1990-94	Vækst . 1993-94
Oslo Kommune	31.313	5,1	5,1	13,3
Lands gennemsnit	26.324	4,8	3,1	4,5

Kilde: Kommunaldepartementet i Norge.

For så vidt angår de frie indtægter er Akershus fylkeskommune meget tæt på gennemnittet for hele landet. Men en forholdsvis større andel af de frie indtægter kommer i Akershus fylke fra egne skatteindtægter og tilsvarende en mindre del fra statslige tilskud.

Den gennemsnitlige indtægt pr. indbygger er i Oslo Kommune 10 pct. højere og i kommunerne i Akershus fylke 28 pct. højere end indtægten pr. indbygger i landet i øvrigt.

Der findes ikke en særlig udligning imellem kommunerne i hovedstadsområdet.

2.3.3. Samarbejde i regionen

På regionplanlægningsområdet blev der i 1976 etableret et rådgivende samarbejdsudvalg for Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune efter pålæg fra Miljøvern departementet i henhold til bygningsloven. Dette samarbejdsudvalg er politisk sammensat af repræsentanter for hver myndighed. Udvalget består således af 7 bystyrerepræsentanter fra Oslo Kommune og 7 fylkestingsrepræsentanter valgt af Akershus fylkeskommune. Formanden vælges for 2 år ad gangen, og hvervet går på skift imellem Oslo og Akershus. Sekretariatsopgaverne for udvalget varetages ligeledes på skift af Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune. Fylkesmanden i Oslo og Akershus deltager som observatør i møderne.

Samarbejdsudvalget er det eneste lovbestemte organ for samarbejde, der er etableret i hovedstadsområdet. Samarbejdsudvalget har til formål at udforme hovedretningslinierne for planlægningen i området i den udstrækning, dette er nødvendigt for arbejdet med regionplanlægningen i henholdsvis Akershus og Oslo. Herunder skal udvalget angive rammerne for den samlede boligudbygning i området med forslag til fordeling på Oslo og Akershus fylke, angive rammerne for arbejdspladslokaliseringen, og fremlægge

begrundede forslag til organisering af konkrete samarbejdsopgaver indenfor vandforsynings- og spildevandsområdet.

Udvalget er ikke tillagt nogen formel kompetence, men kan give råd til Oslo Kommune, Akershus fylkeskommune, staten og andre i de sager, som udvalget behandler. Udvalget disponerer ikke over eget budget.

Derudover er der etableret et regionalt plansamarbejde mellem Oslo Kommune på den ene side, og hver af de tre regioner i Akershus fylke (Romerrike, Folio og Vestområdet). Også dette samarbejde foregår i grupper med indirekte valgte politiske repræsentanter. Fylkesmanden i Oslo og Akershus deltager i møderne.

Trafikområdet

Med vedtagelsen af OSLO-pakken om en forceret udbygning af hovedvejene i Oslo-området (fra 1990-2005) er der etableret et samarbejde mellem staten (vejdirektoratet), Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune. Formålet med Oslo-pakken er at gennemføre en samlet udbygningsplan med ca. 50 konkrete projekter til en pris på i alt 12 mia. N.kr. Det ligger i ordningen, at staten finansierer 50 pct. af udgifterne, og resten finansieres ved opkrævning af "bom-penge" (d.v.s. opkrævning af afgifter ved indkørsel til Oslo). For driften af bom- penge-ringen og opkrævning af afgifterne står A/S Fjellinjen, som har et årligt overskud på ca. 600 mio. N.kr. Stortinget har fastsat, at indtil 30 pct. af bom-penge-indtægterne kan bruges til investeringer i den kollektive trafik i området.

Selskabet Stor-Oslo Lokaltrafik A/S har ansvaret for afviklingen af den kollektive trafik i Akershus fylke, mens det kommunale selskab A/S Oslo Sporveier har det tilsvarende ansvar i Oslo. Jernbanerne i området drives af staten.

Aktierne i Stor-Oslo Lokaltrafik A/S er lige fordelt mellem Oslo Kommune, Akershus fylkeskommune og staten, og selskabet var da det blev etableret i 1974 tænkt som et ambitiøst forsøg på at samordne den kollektive trafik i hovedstadsområdet. Formålet med selskabsdannelsen var, at selskabet skulle stå for organiseringen af den kollektive trafik i hovedstadsområdet, mens de eksisterende trafikselskaber fortsat skulle stå for udførelsen af transporttjenesterne. Sådan blev det imidlertid ikke, da Oslo Sporveier A/S ikke ønskede at deltage som underleverandør til Stor-Oslo Lokaltrafik. I dag fungerer det derfor således, at busselskaberne i Akerhus udfører transport efter kontrakt med Stor-Oslo Lokaltrafik, mens Oslo Sporveier A/S og det statslige jernbaneselskab (NSB) opererer som selvstændige enheder.

I mellem de tre parter - staten, Stor-Oslo Lokaltrafik og Oslo Sporveier - er der dog etableret et samarbejde om ruter, takster og billetterings systemer.

Derudover har de kommunale myndigheder samarbejdet om udarbejdelse af de seneste planer for den kollektive trafik, de såkaldte K-91 og K-95 planer.

Sygehusområdet

Norge er inddelt i 5 helseregioner, som hver for sig planlægger udbuddet af sygehusydelse. Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune tilhører hver sin helseregion, hvilket kan udgøre en hindring for et samarbejde.

Oslo Kommune har i dag 6 sygehuse, Akershus fylkeskommune har 5 sygehuse og staten har 5 sygehuse i området. I regionen er der altså i alt 16 sygehuse fordelt på tre ejere, hvilket komplicerer mulighederne for at gennemføre en hensigtsmæssig samordning af sygehusressourcerne, gennemførelse af en effektiv funktionsdeling mellem sygehusene og planlægning af patientsstrømmene.

Der er ikke etableret noget formelt samarbejde på sygehusområdet mellem Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune. Akershus fylkeskommune køber imidlertid i et vist begrænset omfang somatiske sygehusydelse af Oslo Kommune.

Kulturområdet

På kulturområdet er der ikke etableret et formelt samarbejde mellem Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune på trods af stor grad af gensidig benyttelse af kulturtilbud på tværs af fylkesgrænserne.

I overvejende grad er der tale om, at befolkningen i Akershus fylke benytter kulturtilbudene i Oslo Kommune. Akershus fylkeskommune betalte tidligere et generelt tilskud til teatrene i Oslo Kommune. Dette princip er nu forladt, og de kommunale myndigheder samarbejder nu kun på baggrund af aftaler om konkrete projekter.

Erhvervsområdet

I 1995 er der etableret et såkaldt "Næringslivsråd" for Oslo og Akershus. Næringslivsrådet skal virke som kontaktforum mellem erhvervslivet og Akershus fylkeskommune, Oslo Kommune og andre deltagende kommuner. Rådet skal kunne drøfte og give råd om erhvervspolitiske spørgsmål, bidrage til at markedsføre hovedstadsregionen samt arbejde for etablering af udenlandske virksomheder i området.

Næringslivsrådet har 12 medlemmer, heraf 8 repræsentanter for erhvervslivet og 4 fra den politiske ledelse i Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune. Sekretariatet består af tre personer, der administrativt er tilknyttet erhvervssekretariatet i Oslo Kommune. Budgettet for næringslivsrådet er i 1995 på 1,8 mio. N.kr., som finansieres ligeligt af Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune.

Der er ikke noget formaliseret samarbejde på uddannelsesområdet mellem Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune. I et vist omfang køber Oslo og Akershus dog uddannelsespladser til de 16-19 årige af hinanden.

2.3.4. Oslo kommunes styrelse og bydelsudvalg.

Oslo Kommune er landets eneste Kommune med en parlamentarisk styreform.

Bystyret i Oslo består af 59 folkevalgte repræsentanter. Der er oprettet 5 "bystyrekomiteer" valgt af og blandt bystyrets medlemmer efter forholdstal. Hver komité ledes af en komitéleder - "kommunalråden" - som er heltids-politiker.

Byrådet er den politiske ledelse af administrationen, der består af 8 politikere valgt af bystyret. Byrådet betragtes som den ansvarlige "byregering", der er afhængig af støtte i bystyret. Det enkelte medlem af byrådet har sit eget ansvarsområde og instruktionsbeføjelse overfor de administrative enheder under ansvarsområdet. Byrådets hovedopgave er at udarbejde indstillinger til bystyret, og at sørge for iværksættelsen af de beslutninger, som bystyret træffer.

I Oslo Kommune er en række opgaver delegeret til 25 bydelsudvalg, som finansieres ved tilskud fra kommunekassen. Bystyret udpeger medlemmerne af bydelsudvalgene.

Bydelsudvalgsstyret

I 1973 blev der etableret bydelsudvalg i Oslo Kommune, men de fik ikke fra starten tilført kompetence og ressourcer i nævneværdig grad. I 1982 tog bystyret nogle principbeslutninger om delegering af social- og sundhedsopgaver til bydelsudvalgene. I perioden 1985-87 var fire bydele "forsøgsbydele" for den nye ordning, og fra 1988 gennemførtes en samlet bydelsreform, hvor alle de 25 bydele fik samme opgaver og kompetencer som forsøgsbydelene. Oslo Kommune havde 6 hovedformål med bydelsreformen i 1988:

* forbedret service overfor borgerne,

- * forbedret kvalitet på kommunale ydelser,
- * en mere effektiv ressourceudnyttelse,
- * en demokratisering af forvaltningen,
- * en mere meningsfyldt og indholdsrig arbejdssituation og
- * decentralisering af politisk magt og myndighed.

Bydelsudvalgene har et dobbelt ansvar. På den ene side skal de fordele ressourcer indenfor forskellige områder. På den anden side skal bydelsudvalgene viderebringe ønsker og krav fra bydelene til bystyret. Bydelsudvalgene har fået områdeansvaret for socialkontorerne, plejehjem, børnehaver, den primære sundhedstjeneste (lægerne) og forskellige kulturaktiviteter.

I 1991 stod bydelsudvalgene for 40 pct. af Oslo kommunes samlede nettodriftsudgifter. Hvert år tildeles de enkelte bydelsudvalg et bloktilskud efter beregningsmodeller, der er baseret på et kriteriesystem. Bydelsudvalgene har ingen indflydelse på skatteudskrivningen.

Den økonomiske styring af bydelsudvalgene sker ved, at bystyret og byrådet skitserer gennem budgetter og plandokumenter, hvilke overordnede mål, der sættes for virksomheden i bydelsudvalgene, og hvad der skal prioriteres frem for andet. Derudover kan der være mere præcise målsætninger om, hvad bydelsudvalgene skal få ud af de tildelte ressourcer i form af konkrete resultatkrav. Byrådet og bystyret kan også sætte mindstekrav til bydelene f.eks. til sagsbehandlingstider, åbningstider, maksimale ventetider m.v.

Bydelene aflægger "årsmeldinger", der skal give bystyret/byrådet mulighed for at vurdere udviklingen i bydelenes ressourceforbrug, og i hvilket omfang målene er opfyldt.

Bloktilskuddet til de enkelte bydele fastsættes efter et kriteriesystem, hvis formål det er at skabe en ensartet og retfærdig fordeling af midlerne mellem bydelene, så alle bydele i princippet har samme muligheder for at yde service overfor befolkningen. I kriteriesystemet er bydelenes virksomhed opdelt i forskellige funktionsområder: Funktionsområde I - tiltag for hele befolkningen, Funktionsområde II - tiltag for børn og unge, Funktionsområde III - tiltag for ældre og funktionshæmmede, socialhjælp, psykisk udviklingshæmmede samt administration og fællesudgifter.

Til hver af disse funktionsområder afsætter bystyret bestemte beløb, som så fordeles i forhold til kriterievægte indenfor hvert funktionsområde til byde-

lene. Hver bydel får en samlet ramme, der består af summen af tildelingene indenfor hvert enkelt funktionsområde.

Hvis bystyret f.eks. beslutter at styrke indsatsen overfor ældre følges dette op af en større ressourcetildeling til funktionsområde III, og kriterievægtene for dette funktionsområde sikrer, at den større ressourcetildeling kommer bydele med mange ældre til gode.

Samlet blev der i 1994 fordelt omkring 4,5 mia. N. kr. via kriteriesystemet. Dette suppleres af midler, som bystyret fordeler til bydele, der har specielle behov, som ikke opfanges af kriteriesystemet.

Bydelsudvalgenes medlemmer er udpeget forholdsmæssigt af partierne i byrådet. Der er 13 medlemmer af hvert bydelsudvalg, d.v.s., at der er i alt 650 medlemmer og stedfortrædere. Lederposterne for bydelsudvalgene deler de politiske partier i bystyret imellem sig.

Der er regler om faste vederlag for arbejdet i bydelsudvalgene, og vederlaget er det samme uanset indbyggertallet i bydelen. Lederen af bydelsudvalget får 30.000 N.kr. om året plus 1.500 kr. pr. møde, mens vicelederen får 10.000 kr. om året og 700 kr. pr. møde. De almindelige bydelsudvalgsmedlemmer får 750 kr. pr. møde.

Bydelsudvalgene fastsætter selv deres møder, normalt ca. én gang om måneden. Møderne er åbne for offentligheden, og mødeindkaldelse offentliggøres sammen med dagsordenen.

Det er besluttet at gennemføre forsøg med direkte valg til 4 bydelsråd i Oslo. I bydelene Sagene-Torshov, Bøler, Stovner og Røa stemte vælgerne ved kommunevalget den 11. september 1995 både til kommunevalget og til bydelsudvalget. De nye forsøg skal følges af en evalueringsgruppe.

Hver bydel har en administrationschef og egen administration. Administrationschefen har taleret, og ret til at stille forslag på møderne i bydelsudvalgene.

2.4. Strukturovervejelser

2.4.1. Christiansen-udvalget

Det såkaldte Christiansen-udvalg blev nedsat i 1989. Udvalget fik til opgave at foretage en evaluering af den kommunale og fylkeskommunale inddeling, at undersøge og vurdere erfaringerne med ændringer i den kommunale inddeling i de øvrige nordiske lande og at fremlægge forslag til generelle,

principielle retningslinier for, hvordan den fremtidige kommunale og fylkeskommunale inddeling i Norge burde se ud.

Christiansen-udvalget afgav sin betænkning i 1992 (NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring).

Udvalget valgte som grundlag for sine overvejelser at tredele den kommunale sektors virksomhed i: serviceproduktion, samfundsudbygning og demokrati.

Udvalget opstillede endvidere følgende 7 overordnede samfundsmæssige mål for den kommunale opgavevaretagelse:

1. Effektiv ressourceanvendelse
2. Retfærdig fordeling
3. Nationaløkonomisk styring
4. Retssikkerhed
5. Regional udvikling
6. Miljøbeskyttelse og forvaltning af ressourcerne
7. Et velfungerende demokrati.

For at kunne vurdere de tre typer af kommunal virksomhed opstillede udvalget følgende 15 kriterier:

Kriterier til vurdering af serviceproduktionen

1. Serviceproduktionens tilpasning til befolkningens behov
2. Graden af egen finansiering
3. Udnyttelse af stordriftsfordele
4. Betydningen af geografisk betingede omkostningsforhold
5. Omfanget af utilsigtede virkninger mellem forvaltningsenhederne
6. Styringsevne overfor egen økonomi og tjenesteproduktion
7. Lighed og tilgængelighed i servicetilbudene
8. Betingelser for nationaløkonomisk styring
9. Betingelser for varetagelse af retssikkerhedshensyn

Kriterier til vurdering af samfundsudbygningen

10. Fysisk planlægning
11. Erhvervsudvikling
12. Miljøbeskyttelse

Kriterier til vurdering af demokratiet

- 13. Befolkningens deltagelse
- 14. Lokal tilknytning og sammenhørighed
- 15. Lokal påvirkningskraft.

Et stort flertal i udvalget (12 af 13 medlemmer) konkluderer i betænkningen, at der er behov for at ændre den kommunale og den fylkeskommunale inddeling. Flertallet mener endvidere, at der er et særligt behov for en inddelingsreform i hovedstadsområdet, og at inddelingen i hovedstadsområdet i sammenligning med de øvrige inddelingsproblemer udgør landets største inddelingsproblem.

Flertallet konkluderede, at følgende hovedprincipper og tillægsprincipper burde lægges til grund for den fremtidige kommuneinddeling for hele landet uden for hovedstadsområdet:

Ho vedprincipper

- 1. Kommunerne bør af grænses, så de udgør geografisk funktionelle enheder tilpasset et fælles bolig- og arbejdsmarked og lokaliseringen af private og offentlige servicetilbud.
- 2. Kommunerne bør så vidt muligt have mindst 5.000 indbyggere.
- 3. Kommunernes udstrækning bør ikke være større end, at kommunens indbyggere får en acceptabel tilgængelighed til kommunecentret og de vigtigste offentlige servicetilbud.

Tillægsprincipper

- 4. Ved kommunesammenlægninger bør generelt tilstræbes et kommune-center.
- 5. U hensigtsmæssige afgrænsninger af kommuner, som berører en mindre del af den enkelte kommunes befolkning, bør løses på en sådan måde, at befolkningens egne ønsker om kommunetilhørsforhold tillægges stor vægt.
- 6. Kommuneinddelingen bør primært tage hensyn til den kommunale forvaltning. Samtidigt bør kommuneinddelingen være grundlag for en god administrativ inddeling for lokal statsforvaltning, når det ikke kommer i strid med de øvrige inddelingsprincipper.

Tilsvarende opstillede udvalget hovedprincipper og tillægsprincipper for den fremtidige fylkesinddeling:

Hovedprincipper

1. Geografisk bør fylkene afgrænses sådan, at de udgør områder som kommunikationsmæssigt og erhvervsmæssigt hører sammen, som vil være rationelle at betjene fælles med fylkeskommunale serviceydelser, og som vil være hensigtsmæssige enheder for overordnet samfundsplanlægning.
2. Fylkene bør så vidt muligt mindst have 200.000 indbyggere.
3. Fylkenes udstrækning bør ikke være større end at indbyggerne får en acceptabel tilgængelighed til fylkescentret og de vigtigste offentlige servicetilbud på fylkesniveau.

Tillægsprincipper

4. Når fylkesgrænserne går gennem større befolkningskoncentrationer, som omfatter væsentlige andele af de berørte fylkers befolkning, bør fylkene normalt sammenlægges.
5. Uhensigtsmæssige afgrænsninger, som berører enkeltkommuners fylkestilhørsforhold, bør løses på en sådan måde, at den enkelte kommunes egne ønsker tillægges stor vægt.
6. Fylkesinddelingen bør primært tage hensyn til fylkeskommunens forvaltning. Samtidig bør fylkesinddelingen være grundlag for en effektiv og samordnet statsforvaltning på fylkesniveau.

Indenfor flere sektorer er der i dag i kommunerne etableret forskellige former for interkommunalt samarbejde. Christiansen-udvalget blev specielt bedt om at vurdere det interkommunale samarbejde som et alternativ til en inddelingsreform. Udvalget har blandt andet bygget sine vurderinger af det interkommunale samarbejde på en landsomfattende kortlægning af det interkommunale samarbejde, som er foretaget for udvalget af Norsk Institutt for by- og regionforskning, på nærmere studier af enkelte regioner samt på erfaringerne fra Finland, hvor det interkommunale samarbejde er udbredt.

Udvalgets flertal har ud fra både principielle og praktiske overvejelser konkluderet, at frivilligt interkommunalt samarbejde ikke er et alternativ til ændringer i kommune- og fylkesinddelingen.

Udvalgets principielle indvendinger imod det interkommunale samarbejde som organisationsform var både af demokratisk og styringsmæssig art. Interkommunalt samarbejde betyder efter udvalgets opfattelse både en længere og mere indirekte beslutningsproces, som vil øge afstanden mellem befolkningen og de folkevalgte. I styringssammenhæng lagde udvalget vægt på, at det interkommunale samarbejde giver et dårligere grundlag for økonomisk kontrol og politiske helhedsprioriteringer indenfor den kommunale virksomhed.

En meget omfattende brug af interkommunalt samarbejde, som udvalget mente var nødvendig for at løse reformbehovet, ville kunne betyde, at de forskellige interkommunale samarbejdsordninger i realiteten ville fremstå som et ekstra forvaltningsniveau mellem kommune og fylkeskommune. Samlet ville dette give en uklar ansvarsfordeling mellem forvaltningsniveauerne samt en uigennemsigtig forvaltningsstruktur for borgerne.

Udvalgets praktiske indvendinger imod øget brug af interkommunalt samarbejde havde baggrund i de store vanskeligheder, der ofte har været forbundet med at gennemføre et sådant mere forpligtende samarbejde. Udvalget mente, at hensynet til at opnå fordele for egen kommune og betæneligheder ved at afgive indflydelse og arbejdspladser til andre kommuner ofte hindrer, at interkommunalt samarbejde kommer i stand.

Samlet set anså udvalget ikke det interkommunale samarbejde for en brugbar løsning, hverken som en løsning i områder med flerkommunale byområder, meget små kommuner eller i tilfælde af u hensigtsmæssige kommunegrænser.

Derudover mente udvalget, at man også bør vurdere omkostningerne ved at organisere og drive et omfattende samarbejde imellem kommuner fremfor at vælge en inddelingsløsning. Sådanne omkostningsvurderinger ville efter udvalgets opfattelse tale imod anvendelse af interkommunalt samarbejde.

Alligevel understregede flertallet betydningen af at udvikle det kommunale samarbejde som et nødvendigt supplement til en velfungerende kommune- og fylkesinddeling.

Et mindretal i udvalget var uenig i flertallets vurdering af det interkommunale samarbejde. Mindretallet mente, at de demokratiske og styringsmæssige argumenter imod et omfattende interkommunalt samarbejde må vejes op mod folkets vilje og omkostningerne ved tvangssammenslutning af kommuner.

Som nævnt mente udvalget, at hovedstadsområdet udgør landets største inddelingsproblem. Dette områdes problemer kunne ikke løses ved hjælp af de generelle inddelingsprincipper for resten af landet, men måtte behandles særligt. I betænkningen havde udvalget nogle overvejelser om modeller for en ny administrativ struktur i hovedstadsområdet.

Christiansen-udvalgets overvejelser om hovedstadsområdet

Christiansen-udvalget afviste en byudvidelse for Oslo og skitserede derefter 5 forskellige løsningsmodeller for området:

- * Interkommunalt samarbejde (enten frivilligt som i dag eller pålagt igennem lovgivning)
- * Etablering af et hovedstadsråd (med overkommunal status og med bindende beslutnings- og finansieringsmyndighed)
- * Oprettelse af en sekundærkommune, som tillægges ansvaret for de kommunale opgaver, som ikke løses tilfredsstillende i hovedstadsområdet i dag, f.eks. fysisk planlægning, boligpolitik, vandforsyning, spildevandsrensning og renovation. Modellen adskiller sig fra hovedstadsrådsmodellen ved, at det nye kommunale organ også har ansvaret for nogle af de kommunale opgaver. Modellen forudsætter iøvrigt, at de nuværende kommunale niveauer bibeholdes. Dette betyder, at den offentlige forvaltning i Oslo vil bestå af bydelsråd, kommunen, sekundærkommunen og staten. I det øvrige hovedstadsområde vil der herudover også være fylkeskommunen.
- * Omdannelse til nogle få regionkommuner. Konkret blev der tænkt på at danne 2-3 nye storkommuner i Akershus fylke, der i lighed med Oslo skulle varetage de fylkeskommunale opgaver. Modellen indebærer, at Akershus fylkeskommune nedlægges.
- * Etablering af én stor fylkeskommune ved sammenlægning af de fylkeskommunale opgaver i Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune.

Udvalgets flertal anbefalede den sidste løsning, der indebærer, at de fylkeskommunale opgaver i Oslo og i Akershus fylke lægges sammen i en ny

stor fylkeskommune, kombineret med en særlig opgavefordeling imellem kommunerne i området og den nye fylkeskommune. Mindretallet ville ikke tage stilling til en løsningsmodel, før der var gennemført nærmere undersøgelser af reformbehovet i området.

Udvalget fandt, at der måtte gælde særlige ordninger for opgavefordeling, styring og finansiering i hovedstadsområdet i forhold til resten af landet. Konkret anbefalede udvalget, at man så nærmere på mulighederne for at overføre ansvaret for enkelte primærkommunale opgaver fra Oslo Kommune og kommunerne i Akershus fylke og enkelte statslige opgaver til den nye fylkeskommune. Det blev derimod fundet mindre relevant at overføre opgaver fra det regionale niveau til primærkommunerne.

Der blev ud fra en foreløbig vurdering peget på, at ansvaret for følgende primærkommunale opgaver burde overføres til den nye større fylkeskommune: den overordnede fysiske planlægning, samfærdselssektoren med den kollektive trafik og det overordnede vejnet, større tekniske opgaver som hovedanlæg for vandforsyning, kloakering og renovation, ansvaret for nationale kulturinstitutioner og ansvaret for større opgaver indenfor naturforvaltning og miljøbeskyttelse.

Udvalget mente også, at man burde se nærmere på, om den nye fylkeskommune skulle omfatte alle de kommuner, som i dag ligger i Akershus fylke, eller om enkelte af "rand"kommunerne skulle lægges til nabofylkerne.

2.4.2. Høringssvar vedrørende Christiansen-udvalgets betænkning

Christiansen-udvalgets betænkning har været sendt til høring hos primærkommunerne i området, til Oslo Kommune, til Akershus fylkeskommune og til statslige myndigheder på regionalt niveau, herunder fylkesmanden i Oslo og Akershus.

Fælles for høringssvarene fra de kommunale myndigheder er det, at alle foretrækker interkommunalt eller interfylkeskommunalt samarbejde fremfor ændringer i inddelingen, og alle er enige om, at der er behov for en yderligere udredning af spørgsmålene.

Oslo Kommune har i sit høringssvar tilsluttet sig, at der er et reformbehov i regionen. Men der er efter Oslo Kommunes opfattelse mange principielle og praktiske problemer i at sammenlægge de fylkeskommunale funktioner i Oslo Kommune og Akershus fylke til én ny fylkeskommune. Oslo Kommune mener, at man også bør se på erfaringerne fra bydelsforvaltningsreformen, og man bør også se nærmere på hvilke primærkommunale opgaver,

som den nye fylkeskommune skal have. Derudover peger kommunen på ubalancen i regionen mellem boliger og arbejdspladser, som betyder, at mange arbejdstagere i Oslo bor i og betaler skat til kommunerne i Akershus fylke. Hovedsynspunktet i kommunens høringssvar er, at problemerne skal løses ved et mere forpligtende interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbejde, og måske også et større samarbejde imellem enkelte bydele og nabokommunerne. Oslo Kommune mener, at der skal laves en særlovgivning for hovedstadsområdet, der regulerer samarbejdet i regionen, og indeholder mekanismer for konfliktløsning. Indenfor rammerne af denne særlovgivning mener Oslo Kommune, at den nuværende kommunale og amtskommunale inddeling bør kunne opretholdes.

I høringssvaret fra Akershus fylkeskommune tilslutter man sig, at der er behov for større samordning mellem Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune. Men forslaget om én stor fylkeskommune er efter fylkeskommunens opfattelse for dårligt dokumenteret. Det understreges, at også yderområderne i Akershus fylke hører med til den funktionelle hovedstadsregion, og derfor ikke bør overføres til andre nabofylker. Den nuværende kommuneinddeling skal opretholdes. Fylkeskommunen ønsker en udredning af mulighederne for ét fælles sygehus tilbud og fælles videregående skoletilbud i Oslo Kommune og Akershus fylke. Som en løsning på reformbehovet går fylkeskommunen ind for at styrke det interkommunale samarbejde, hvorimod man afviser regionkommuner og særkommuner som løsningsmodeller. For at kunne varetage samfundsudbygningsopgaverne bedre, kan man overveje oprettelse af et særlig hovedstadsråd til varetagelse af disse opgaver.

Høringsudtalelserne fra kommunerne i Akershus fylke er meget sammenfaldende. Næsten alle kommuner går imod forslaget om at lægge de fylkeskommunale funktioner i Oslo Kommune og Akershus fylke sammen til én ny fylkeskommune, og de fleste peger i stedet på at øge anvendelsen af interkommunalt samarbejde. De fleste mener, at Christiansen-udvalget har lagt for stor vægt på svaghederne ved det interkommunale samarbejde. Enkelte kommuner mener, at man kan se på en fælles organisering af administrationen af sygehuse, videregående skoler og kollektiv trafik.

I høringssvaret fra fylkesmanden i Oslo og Akershus peges der på, at samarbejdsproblemerne i området kan løses ved oprettelse af en slags "voldgiftsordning", som skal afgøre sager, hvor de kommunale myndigheder ikke kan blive enige.

Derudover er fylkesmanden kritisk overfor forslaget om at etablere en ny stor fylkeskommune. Specielt ses det som et problem, at der i Oslo vil blive

fire forvaltningsniveauer (stat, fylke, kommune, bydel), og at der vil blive stor afstand imellem borgerne og den nye fylkeskommune, hvilket vil påvirke den politiske deltagelse.

I stedet mener fylkesmanden, at man bør overveje regionkommune-modellen, der indebærer, at de to forvaltningsniveauer i Akershus samles, således at der dannes store kommuner i Akershus fylke, som kan varetage både amtskommunale og primærkommunale funktioner i lighed med Oslos nuværende ordning.

Kommunernes Sentralforbund har udtalt, at man har noteret sig, at der vil komme en nærmere udredning af reformbehovet i hovedstadsområdet, og at forbundet forudsætter, at de berørte kommuner og fylkeskommuner bliver inddraget i udredningsarbejdet.

2.4.3. Det nye hovedstadsudvalg

Regeringen afgav den 12. maj 1995 en Stortingsmelding om kommune- og fylkesinddelingen (ST. meld. nr. 32 1994-95). Stortingsmeldingen lægger op til, at der igangsættes en konkret gennemgang af kommuneinddelingen og fylkesinddelingen i det øvrige Norge. For hovedstadsområdet nedsættes et nyt hovedstadsudvalg.

I udvalget deltager statslige repræsentanter, repræsentanter for Oslo Kommune, repræsentanter for Akershus fylkeskommune og repræsentanter for kommunerne i Akershus fylke. Udvalget skal vurdere reformbehovet nærmere og arbejde videre med nogle af de modeller for hovedstadsområdet, som Christiansen-udvalget har peget på. Udvalget skal komme med sin indstilling inden 31. december 1996.

Ifølge kommissoriet skal udvalget:

- 1) beskrive og vurdere, hvorledes den nuværende kommune- og fylkesinddeling påvirker opgaveløsningen indenfor centrale offentlige sektorer i Oslo og Akershus. Udvalget skal først og fremmest vurdere virkningerne for den regionale opgaveløsning, d.v.s. de fylkeskommunale opgaver og eventuelle kommunale og statslige opgaver, som har betydning udover den enkelte kommunes/fylkeskommunes grænse. Udvalget skal ikke vurdere kommuneinddelingen i Akershus fylke, udover hvad der er nødvendigt for at vurdere den regionale opgaveløsning.
- 2) drøfte forskellige forslag til en mulig fremtidig løsning med udgangspunkt i de tre hovedmodeller, som høringsrunden har udkrystalliseret, samt eventuelle andre modeller.

- 3) fremlægge forslag til en fremtidig organisering af den offentlige opgaveløsning i hovedstadsområdet på baggrund af en diskussion af fordele og ulemper ved de forskellige modeller.

Derudover skal hovedlinierne i den videre reformproces skitseres. I forbindelse med overvejelserne skal udvalget også tage stilling til afgrænsningen af det område, der eventuelt skal omfattes af en ny regional struktur.

Udvalget skal således tage udgangspunkt i de tre forskellige modeller for en reform i hovedstadsområdet, som høringsudtalelserne i forbindelse med Christiansen-udvalgets betænkning har peget på som relevante. Udvalget kan dog også se på andre modeller.

De tre modeller:

1) Et mere forpligtende inter(fylkes)kommunalt samarbejde

Den nuværende inddeling videreføres og de regionale opgaver løses i et samarbejde mellem de nuværende myndigheder. Det kan ske på flere måder: statslige pålæg om samarbejde på enkeltområder f.eks. gennem særlovgivning, etablering af et hovedstadsråd med ansvaret for samfundsudbygningsopgaverne eller frivilligt samarbejde baseret på de nuværende samarbejdsordninger i området.

2) Større regionkommuner

Den kommunale inddeling i Akershus ændres radikalt, så der bliver nogle få (2-3) storkommuner i Akershus, som også overtager de fylkeskommunale funktioner, således at Akershus fylkeskommune kan nedlægges.

3) Etablering af én ny storfylkeskommune ved sammenlægning af de fylkeskommunale funktioner i Oslo Kommune og Akershus fylke

Akershus fylkeskommune og den fylkeskommunale del af administrationen i Oslo Kommune slås sammen til én fylkeskommune for hele hovedstadsområdet. Oslo Kommune får herved samme myndighed og opgaver som de øvrige kommuner i hovedstadsområdet. Den nye fylkeskommune kan eventuelt få øget ansvar for samfundsudbygningsopgaverne.

2.4.4. Udvalg på sygehusområdet

Som nævnt ejer Oslo Kommune 6 sygehuse, Akershus fylkeskommune har 5 sygehuse og staten har 5 sygehuse i området. I regionen er der altså i alt

16 sygehuse fordelt på tre ejere, hvilket komplicerer mulighederne for at gennemføre en hensigtsmæssig samordning af sygehusressourcerne.

Hertil kommer, at Oslo Kommune og Akershus fylke tilhører to forskellige "helseregioner" med regionssygehusene placeret med få kilometers afstand.

I 1993 blev der igangsat et udvalgsarbejde om opgaverne i hovedstadsregionen på sygehusområdet.

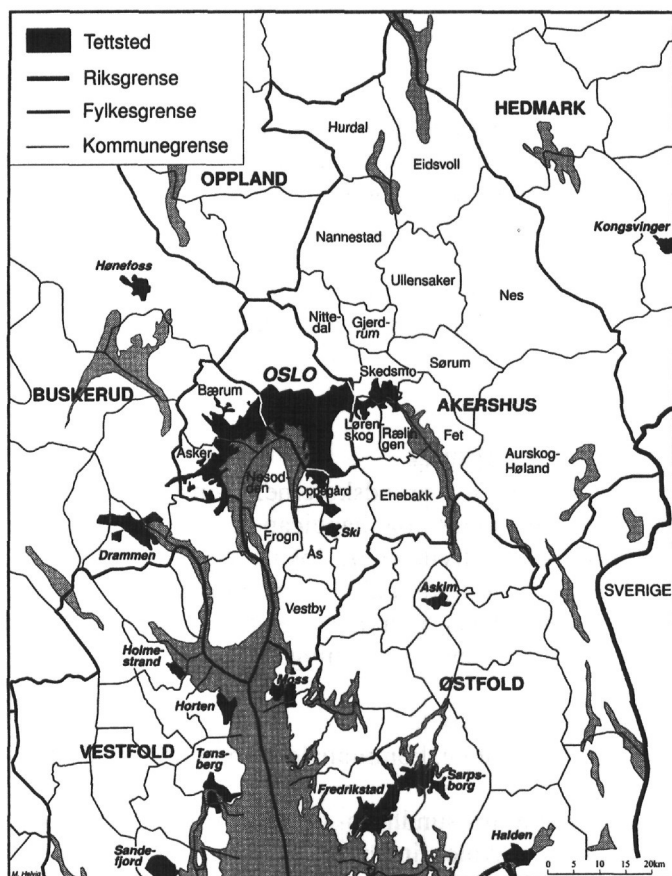
Udvalget skulle se på en mere hensigtsmæssig samordning af sygehusressourcerne i området, en funktionsdeling mellem sygehusene og på patientstrømmene i området. I udvalget deltog repræsentanter for Oslo Kommune, Akershus fylkeskommune og staten.

Udvalget afgav sin betænkning i juni 1995 - Projekt "samarbeid somatisk sykehusdrift Oslo - Akershus" Oslo juni 1995. I betænkningen anbefaler udvalget, at helseregioninddelingen i hovedstadsområdet tages op til vurdering, således at Oslo og Akershus fremover kommer til at tilhøre samme helseregion. Derudover mener udvalget, at et tæt politisk og administrativt samarbejde er nødvendigt med henblik på at drive et fællesskab på sygehusområdet. En sammenlægning af Oslo og Akershus fylkeskommuner vil efter udvalgets opfattelse teoretisk set være den enkleste løsning.

Udover disse mere principielle anbefalinger indeholder udvalgets betænkning en række konkrete forslag til en funktionsdeling imellem regionens sygehuse, der samlet vurderes at give samordningsgevinster for så vidt angår både tilbud, kvalitet og økonomi. Udvalget foreslår således, at nogle af de akutte sygehuse nedlægges samt at der sker en funktionsdeling på de faglige specialer. Betænkningen er sendt til høring.

I forbindelse med stortingets behandling af stortingsmelding nr. 50 (1993-94) samarbeid og styring (en generel redegørelse om sygehusområdet, den aktuelle situation og de fremtidige udfordringer) gav Stortinget sin tilslutning til, at fylkeskommunerne fortsat skal være det ansvarlige forvaltningsniveau for sykehusdriften.

Stortingets flertal vedtog imidlertid i samme forbindelse - uden om regeringen - at bede regeringen om at nedsætte et udvalg, der skulle vurdere konsekvenserne af en statslig overtagelse af kapitalomkostningerne for regionssygehusene, og en statslig overtagelse af hele drifts- og ejeransvaret for regionssygehusene. Dette udvalg er nu nedsat, og skal afgive betænkning i foråret 1996.



3. Sverige

3.1. Landets administrative struktur

Sverige har ca. 8,8 mio. indbyggere. I Sverige er der 288 kommuner og 24 län (amter).

På det regionale niveau er der i de 24 län dels landstingene, der er den kommunale organisation i länet (svarende til amtskommuner) og dels länsstyrelsen, der er den statslige repræsentation i länet. Der er dog kun 23 landsting, da Gotland ikke har et landsting.

Länsstyrelsen ledes af en landshövding, der er udpeget af regeringen, mens länsstyrelsens menige medlemmer er udpeget af landstinget.

3.2. Opgavefordeling

3.2.1. De kommunale opgaver

Kommunerne har ansvaret for grundskolerne, gymnasieskoler, børnepasning, voksenuddannelse, ældre- og handicapomsorg, socialtjeneste, biblioteker, lokale kulturelle aktiviteter og lokale veje. Derudover varetager kommunerne opgaver på miljøområdet og fritidsområdet, og de står for udarbejdelse af kommuneplaner, redningstjeneste, civilforsvar, sundhedstjeneste, vandforsyning og spildevandsrensning.

3.2.2. Landstingenes opgaver

Landstingene er den folkevalgte, kommunale myndighed i hvert län.

Landstingene har ansvaret for sundheds- og sygehusopgaverne, de kommunale højskoler, gymnasieskoler indenfor landbrug og omsorg, nogle af folkehøjskolerne (landstingene står for 48 folkehøjskoler, resten af de i alt 136 højskoler drives af selvejende institutioner og private) og særskoler for bl.a. psykisk og fysisk handicappede.

Sygehus- og sundhedsopgaven er den dominerende opgave for landstingene. Udgiften til sundheds- og sygehusopgaverne hos landstingene udgjorde i 1993 91,5 mia. S.kr., hvilket svarer til 74,5 pct. af landstingenes totale udgifter i 1993 på 123 mia. S.kr.

Herudover har landstingene i de senere år fået øget ansvar for den kollektive trafik og de regionale kulturinstitutioner (de regionale teatre, orkestre og museer).

3.2.3. Statsforvaltning på regionalt niveau

I hvert af de 24 län findes en länsstyrelse, som hører direkte under regeringen, og som har et bredt opgaveområde. Dette omfatter bl.a. planlægning og samordning af offentlige indsatser, udstedelse af forskellige tilladelser og kontrol, opfølgning og evaluering af offentlig virksomhed samt behandling af klager over afgørelser.

Länsstyrelserne skal dels udføre statslig virksomhed på regionalt niveau, som ikke er henlagt til særskilte regionale organer, og dels samordne den offentlige virksomhed på regionalt niveau.

Landshövdingen er øverste chef for administrationen og formand for myndighedens styrelse, som i øvrigt består af 14 medlemmer udpeget af landstinget og/eller de landstingsfrie kommuner.

Länsstyrelsen skal bl.a.:

- * under iagttagelse af fastlagte nationale mål virke for, at statslig, kommunal og landstingskommunal virksomhed i länet samordnes og tilpasses de overordnede miljø- og regionalpolitiske mål,
- * samordne de forskellige sektorer inden for länsstyrelsens ansvarsområde, og herved iagttage aspekter af betydning for den regionale udvikling,
- * følge op på og evaluere indsatsen inden for forskellige samfundssektorer med såvel et nationalt som et regionalt perspektiv,
- * gennemføre eller over for regeringen foreslå tiltag, der er nødvendige eller hensigtsmæssige for länets udvikling,
- * underrette regeringen om, hvad der er særligt vigtigt for regeringen at få at vide om länet og situationer, der er indtruffet i länet.

Länsstyrelsen har ansvaret for bl.a. spørgsmål om almenvellet, politiet, civilforsvaret, den sociale omsorg, tilsynet med alkoholområdet, sundhedsområdet, boligfinansiering, planlægning og boligbyggeri, forvaltning af naturressourcerne, dyrebekyttelse, levnedsmiddelkontrol, landbrug, fiskeri, kulturmiljø, den regionale udviklingsindsats, erhvervsudvikling, fremme af konkurrence, landsby udvikling, natur- og miljøbeskyttelse.

Ansvaret på disse områder hviler dog ikke på länsstyrelsen, hvis det er særskilt fastsat, at en anden statslig myndighed har ansvaret for opgaverne.

Riksdagen besluttede med virkning fra 1991 at samordne den statslige forvaltning på länsniveau ved at overføre opgaverne i de tidligere länsvägnämnden, länskskollnämnden, fiskerinnämnden og lantbruksnämnden til länsstyrelserne.

Ved siden af länsstyrelserne er der flere statslige regionale myndigheder, der er baseret på en anden inddeling end länet. De fleste af disse har et område, der er større end länet. Det gælder f.eks. Vägverket, Socialstyrelsen og Statens Skolverket.

3.2.4. Kommunedelsnemndene

Lovgivningen åbner mulighed for, at kommunerne kan etablere lokale organer for mindre enheder end hele kommunen både for enkeltsektorer (brugerstyre), og for flere sektorer i et geografisk afgrænset område (kommunedelsnemndene).

Frem til 1991 har kommunedelsnemndene været drevet som forsøgsvirksomhed, de særligt omfattende forsøg indenfor rammerne af frikommuneforsøget. Den nye kommunestyrelseslov, der trådte i kraft den 1. januar 1992, giver kommunerne en generel adgang til at organisere bydelsstyre.

Der er i lovgivningen adgang til, at kommunerne kan beslutte at basere den politiske sammensætning af kommunedelsnemndene på det politiske styrkeforhold i de enkelte bydele. Alle de nuværende kommunedelsnemnd er imidlertid udpeget på grundlag af den politiske sammensætning i hele kommunen.

3.3. De tre storbyområder

3.3.1. Stockholm-regionen

Sverige har tre storbyområder: Stockholm, Göteborg og Malmö. I disse områder adskiller den administrative struktur sig fra strukturen i resten af landet.

Stockholm Kommune har ca. 704.000 indbyggere, hvilket svarer til ca. 8 pct. af landets befolkning. Arealmæssigt dækker Stockholm Kommune et område på 288 kvadratkilometer.

Siden 1. januar 1971 har Stockholm Kommune indgået i et landsting. Før 1971 stod Stockholm uden for landstinget, d.v.s. varetog både de primærkommunale og amtskommunale opgaver. I dag har Stockholm Kommune alene primærkommunale opgaver.

I Stockholm län indgår 25 kommuner, heriblandt Stockholm Kommune. Samlet har kommunerne i Stockholm län en befolkning på ca. 1,7 mio. Arealmæssigt dækker kommunerne i Stockholm län (herunder Stockholm Kommune) et område på ca. 6.500 kvadratkilometer.

Stockholm läns landsting har et udvidet kompetenceområde i forhold til de øvrige landsting.

Stockholm läns landsting har således det fulde ansvar for den kollektive trafik, ansvaret for regionplanlægningen og for udjævning af regionale uligheder gennem skatteudjævning indenfor regionen. En særlig lov giver landstinget den særlige regionplanmyndighed.

Baggrunden for ændringen i 1971, hvorefter Stockholm Kommune indgik i det nye landsting, var at tilgodese de særlige samordningsbehov imellem kommunerne i hovedstadsregionen.

Af begrundelsen for fremsættelsen af lovforslagene i 1969 fremgik det, at den kommunale inddeling i det centrale byområde ikke var baseret på de samme principper, som var fulgt i det øvrige land. Den centrale bykernes indflydelsesområde var mere udbredt end andre steder, og et stærkt interessefællesskab bestod derfor mellem kommunerne i det centrale byområde og de øvrige kommuner i länet. Disse forhold havde skabt et særligt behov for samordning imellem de kommunale myndigheder i Stockholm-regionen.

Den landstingskommunale inddelingsændring i regionen skulle derfor medvirke til at skabe en mere hensigtsmæssig samordning i regionen, bl.a. ved at landstingskommunen efter inddelingsændringen skulle overtage visse primærkommunale opgaver.

Afgrænsningen af det nuværende landstings område tog udgangspunkt i den geografiske afgrænsning af det daværende Stockholm län samt Stockholm Kommune.

Efter riksdagens beslutning i 1969 om lovgrundlaget for det nye landsting kom der til at gælde en række konkrete særbestemmelser for Stockholm läns landsting.

Loven om ansvar for visse typer af kollektiv persontrafik tillægger generelt ansvaret for den lokale og regionale linjetrafik for persontransporter til landstinget og kommunerne i länet i fællesskab. I Stockholm län ligger ansvaret hos landstinget.

Stockholm läns landstings virksomhed på det kollektive trafikområde drives indenfor rammerne af et aktieselskab - AB Storstockholms Lokaltrafik - hvis udgifter i 1994 var på 5,6 mia. S.kr.

De generelle bestemmelser om regionplanlægningen findes i den svenske plan- og byggelov. Heraf fremgår det, at regeringen kan udpege et regionplanorgan, som kan stå for regionplanlægningen, hvis der er behov for samordning af den kommunale planlægning. Opgaven kan tillægges et eksisterende kommuneforbund, eller der kan oprettes et særligt regionplanorgan til opgaven. Regionplanorganet kan, men behøver ikke, at udarbejde en regionplan for regionen. En eventuel regionplan skal tjene som vejledning for kommunerne, men er ikke bindende for de kommunale myndigheder.

I en særlig lov om regionplanlægning i Stockholm län er Stockholm läns landsting udpeget som regionplanorgan. Stockholm län er det eneste län, hvor der er vedtaget en regionplan.

En anden lov, der er speciel for Stockholm län, er loven om skatteudligning i Stockholm län. Efter loven kan landstinget yde tilskud og lån til kommunerne i länet i det omfang, det er nødvendigt for at fremme skatteudligningen i regionen.

Endelig er der i kommuneloven en generel bestemmelse, hvorefter Stockholm läns landsting kan tage hånd om sådanne anliggender indenfor en del af landstinget, som kommunerne egentlig skal varetage, hvis der eksisterer et væsentligt behov for samvirken, og dette ikke kan tilgodeses på anden vis.

Styrelse

Stockholm Kommune havde indtil 1975 en særlig styrelseslov. Denne lov blev ophævet, således at Stockholm Kommune nu er omfattet af de generelle styrelsesregler for de svenske kommuner.

Kommunens øverste politiske ledelse forestås af kommunalbestyrelsen (kommunfullmäktige) med 101 valgte medlemmer (ledamöter). Det seneste kommunevalg fandt sted i september 1994.

Under kommunalbestyrelsen er der "kommunstyrelsen", der består af 13 kommunalbestyrelsesmedlemmer, og betragtes som byens "regering". I kommunstyrelsen er partierne repræsenteret forholdsmæssigt efter mandatfordelingen i kommunalbestyrelsen. Kommunstyrelsen forbereder og afgiver sin

indstilling i sager, der skal behandles i kommunalbestyrelsen, og er ansvarlig for iværksættelse af kommunalbestyrelsens beslutninger.

Fra 1. oktober 1994 overgik Stockholm Kommune til begrænset majoritetsstyrelse inden for rammerne af den generelle styrelseslov for kommunerne. Herefter udpeger de partier, som har flertallet, 8 "borgerråd", der er heltidsansatte politikere med ansvar for hvert deres virksomhedsområde. Oppositionspartierne udpeger 4 oppositionsborgerråd. Tilsammen udgør disse 8 borgerråd fra det politiske flertal og 4 oppositionsborgerråd "Borgerrådsberedningen". Borgerrådsberedningen behandler og afgiver sin indstilling i alle sager forud for behandlingen i kommunestyrelsen og i den samlede kommunalbestyrelse.

Den person, der er udpeget til finansborgerråd er samtidig formand for både borgerrådsberedningen og kommunestyrelsen. Under borgerrådene er der en række politisk sammensatte "facknämnder", hvor borgerråden oftest er formand. Forvaltningerne er underlagt facknämnderne.

Sagsgangen kan f.eks. belyses således:

Først stilles et forslag i kommunalbestyrelsen (kommunfullmäktige). Sagen går derefter direkte til de berørte nämnder og forvaltninger, som udarbejder planer og beregner omkostninger. Når de forskellige spørgsmål og tekniske forhold er belyst, går sagen videre til borgerrådsberedningen, der behandler den og afgiver sin indstilling. Herefter kommer sagen for kommunestyrelsen, som også behandler sagen og afgiver indstilling. Og endelig sendes sagen til kommunalbestyrelsen, der formelt træffer beslutningen.

3.3.2. Økonomi

De seneste år har befolkningstilvæksten i Stockholm Kommune været den højeste siden begyndelsen af 1950'erne, og indbyggertallet er i dag det højeste siden begyndelsen af 1970'erne. I 1994 var befolkningstilvæksten totalt på 10.600 personer. Efter den seneste befolkningsprognose fra kommunen ventes indbyggertallet at vokse fra de nuværende 704.000 til omkring 727.000 i år 2000.

Arbejdsstyrken i Stockholm Kommune er på 360.200 personer, heraf er de 334.600 beskæftigede og 25.600 arbejdsløse (i 1994). Den gennemsnitlige arbejdsløshed var 7,1 pct. i Stockholm Kommune i 1994 mod 8,0 pct. for hele landet.

Antallet af arbejdspladser i Stockholm Kommune indenfor privat serviceproduktion er høj. Over 50 pct. af den totale antal arbejdspladser findes indenfor privat serviceproduktion.

I 1994 var der 53.600 ansatte i kommunen, hvilket er et fald på 850 ansatte i forhold til 1993.

I oktober 1995 behandlede rigsdagen i Sverige et forslag til et nyt kommunalt tilskuds- og udligningssystem. Det nye system består af følgende dele:

1) Indkomstudligning

Omfordelingen af skatteindkomster mellem kommunerne skal sikre, at alle kommuner får samme "skattekraft". Efter forslaget skal kommunernes skattekraft (kommunal skattepligtig indkomst pr. indbygger) udlignes til ca. 100 pct. af middelskattekraften. Dette vil indebære, at alle kommuner er garanteret en skattekraft, der svarer til den landsgennemsnitlige.

2) Udligning af strukturelle udgifter

Kommuner med en gunstig struktur med hensyn til befolkningssammensætning og visse andre faktorer skal via den statslige ordning betale til kommuner, som har en mere ugunstig struktur.

3) Generelt indbyggerbaseret statstilskud

Hoveddelen af statstilskuddet vil blive udbetalt i form af et generelt tilskud i kroner pr. indbygger.

Det nye tilskuds- og udligningssystem træder i kraft den 1. januar 1996. I forhold til det nuværende tilskuds- og udligningssystem vil Stockholm Kommune "vinde" lidt på den nye ordning.

I høringssvaret vedrørende det nye forslag har Stockholm Kommune bl.a. udtalt, at indkomstudligningen burde begrænses til 80 pct., for at kommunerne fortsat skal have incitament til at øge egne skatteindkomster. Stockholm Kommune påpegede også, at Stockholm läns landsting og primærkommunerne i länet ikke bliver kompenseret fuldt ud for de højere omkostninger til den kollektive trafik i hovedstadsområdet.

Mälardalssamarbejdet

Der er etableret et frivilligt regionalpolitisk samarbejde imellem fire län - Stockholm, Uppsala, Västmanland og Sörmlands län - og fire kommuner - Stockholm, Uppsala, Västerås og Eskilstuna i det såkaldte Mälardalrådet, som blev stiftet i 1987. Senere er yderligere 38 primærkommuner fra länene

gået ind i samarbejdet. Kun 15 af de 25 kommuner i Stockholm läns landsting indgår i Mälardalssamarbejdet.

Området - som Mälardalssamarbejdet dækker - har samlet 2,7 mio. indbyggere. Mälardalsområdet er et tilvækstområde, og i løbet af de næste ti-år forventes befolkningstallet at vokse med ca. ½ mio. Arealmæssigt dækker Mälardalrådet et område på ca. 26.000 kvadratkilometer.

Rådets formål er dels at fremme samarbejdet om de betydelige infrastrukturinvesteringer, regionen står over for, og dels at udvikle, synliggøre og markedsføre regionen som en konkurrencedygtig og offensiv region i Europa.

Helt centralt er samarbejdet om udbygningen af den kollektive trafik. Det er rådets hensigt at gennemføre en forbedret kollektiv trafik ved udbygning af særligt de regionale hurtigtog i området, hvilket skal give bedre muligheder for en hurtig pendling til og fra Stockholm. Målet er, at pendlingstiden indenfor regionen til Stockholm skal bringes ned på under 1 time med den kollektive trafik.

Mälardalrådet er baseret på frivillighed, og har alene en vejledende rolle i forhold til de deltagende myndigheder.

Under rådet er der nedsat 5 udvalg - bestående af hver 30 politikere fra de deltagende kommuner og landsting - indenfor:

- * erhvervsliv.
- * kultur/turisme.
- * miljø.
- * plan/trafik.
- * forskning og udvikling.

Under hvert udvalg er der nedsat en såkaldt beredningsgruppe bestående af embedsmænd fra de involverede kommuner og landsting.

Mälardalrådet har for nyligt åbnet eget kontor i Bruxelles med henblik på at markedsføre regionen samt at opnå andele i EU-finansierede projekter.

3.3.3. Bydelsreformen i Stockholm

I forbindelse med Hovedstadskommissionens sekretariats besøg i Stockholm i juni 1995 blev det oplyst, at et forslag, hvorefter Stockholm Kommune pr. 1. januar 1997 skal opdeles i 23 bydelsudvalg, var sendt til høring. Formålet med bydelsreformen er:

- * at udbygge det lokale demokrati, øge det lokale ansvar og skabe større engagement hos medborgerne.
- * at øge effektiviteten i opgavevaretagelsen.
- * at forbedre den kommunale service.

Bydelsudvalgene skal efter forslaget have ansvaret for socialtjenesten, herunder individ- og familieomsorg, børnepasning, ældreomsorg, omsorg for handicappede, psykiatri, skoler, herunder grundskoler, særskoler for handicappede, børnehaveklasser, omsorg for skolebørn, fritidsfaciliteter, herunder legepladser, fritidshjem, foreningslokaler og drift af idrætsanlæg, kultur herunder biblioteker og lokal kulturvirksomhed, visse arbejdsmarkedsopgaver, flygtningemodtagelse (integration) og gade- og parkvedligeholdelse.

Det har været et grundlæggende princip i reformen at tildele bydelsudvalgene mest muligt ansvar for de opgaver, som direkte berører borgerne i områderne.

Det er udgangspunktet, at kommunalbestyrelsen skal udpege bydelsudvalgenes medlemmer. Men man vil i den kommende tid overveje, om der derudover skal skabes mulighed for forsøg i visse bydele med direkte valg af bydelsudvalgsfolk.

Kommunen regner med, at ca. 75 pct. af opgavevaretagelsen vil komme til at ligge i bydelsudvalgene.

De nye bydelsudvalg skal udpeges inden 1. januar 1996, og i løbet af 1996 skal den nye organisation gradvist bygges op.

Kommunalbestyrelsen skal i december måned 1995 træffe beslutning om et system til fordeling af ressourcer til de nye bydelsråd.

Udgangspunktet er, at fordelingen af ressourcer skal ske ud fra borgernes beregnede servicebehov. Befolkningens størrelse, sammensætning, levevilkår og geografiske forhold er nævnt som de faktorer, som vil være bestemmende for tildelingen af ressourcer til bydelsrådene.

3.3.4. Vestsverige-regionen

Göteborg Kommune har ca. 445.000 indbyggere. Göteborg Kommune har aldrig indgået i et landsting. Det betyder, at Göteborg Kommune varetager både de primærkommunale og de amtskommunale opgaver.

I forbindelse med Regionberedningens arbejde (jf. afsnit 3.4.2) er der udarbejdet forskellige pendlingsundersøgelser m.v., der har vist, at den samlede

arbejdsmarkedsregion omkring Göteborg omfatter kommuner i fire län samt Göteborg Kommune, der som nævnt står udenfor landstinget. Befolkningmæssigt omfatter denne region ca. 1.540.000 indbyggere. Arealmæssigt dækker Vestsverige-regionen et område på ca. 25.000 kvadratkilometer.

I Vestsverige-regionen har et kommuneforbund - Göteborgregionens Kommunalforbund - fået overført regionplanlægningsopgaven ved en særlig regeringsbeslutning.

I 1991 igangsattes en særlig udredning om länsinddeling i Vestsverige. Vestsverigeudredningen fik til opgave at analysere fordele og ulemper ved den nuværende inddeling i området og komme med forslag, der kunne løse problemerne. Vestsverigeudredningen afleverede sin betænkning i juni 1992 - (SOU 1992:66) Västsverige - region i udvikling.

Det foreslås i betænkningen, at der ved en særlig lov etableres et regionforbund i Vestsverige, der skal omfatte de nuværende fire landstings områder (Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs og Skaraborgs län) samt Göteborg Kommune.

Efter forslaget skal regionforbundet have ansvaret for den overordnede planlægning og udvikling vedrørende erhvervsområdet, kommunikationsområdet, de højere uddannelser og forskning, kultur, miljø, markedsføring af regionen og internationalt samarbejde.

Forslaget indebar en nedlæggelse af de nuværende landsting, mens länsstyrelserne blev foreslået opretholdt i en opgavemæssigt smallere form.

3.3.5. Skåne-regionen

Malmö Kommune har ca. 240.000 indbyggere. Siden 1871 har Malmö Kommune stået uden for landstinget. Det vil sige, at Malmö Kommune varetager både de primærkommunale og de amtskommunale opgaver.

I forbindelse med Regionberedningens arbejde (jf. afsnit 3.4.2) har forskellige pendlingsundersøgelser m.v. vist, at den funktionelle region (arbejdsmarkedsregion) i Skåne i dag omfatter kommunerne i 2 län samt Malmö Kommune, der som nævnt står uden for landstinget. Befolkningmæssigt omfatter Malmö-regionen ca. 1.100.000 indbyggere. Arealmæssigt dækker regionen et område på ca. 11.000 kvadratkilometer.

Sydvästra Skånes Kommunalförbund (SSK) blev dannet i 1965 med det formål at fremme den overordnede planlægning indenfor den **region**, der omfattes af medlemskommunerne, samt gennem udredninger eller på anden måde virke for samordning af spørgsmål af fælles gensidig interesse for medlemskommunerne.

I SSK deltager i alt 9 kommuner; Burlöv, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorps, Svedala, Trelleborg og Vellinge.

Sydsam er et samarbejdsorgan i regionen, som geografisk rækker udover Skåne-regionen og omfatter seks Sydsvenske län (Hallands, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads og Malmöhus län). Landstinget i de seks län, kommuneforbundene og Malmö Kommune indgår i dette samarbejde, der skal samordne og hævde sydsvenske interesser.

Igennem en årrække har der været bestræbelser i gang for at etablere et overordnet regionalt organ for hele Skåne-regionen. Den såkaldte "femparts-gruppe", der består af landstinget i Kristianstads län, Malmöhus läns landsting, Malmö Kommune samt de to kommuneforbund i Kristianstads län og Malmöhus län, foreslog således i foråret 1992 en ændret regional opgavevaretagelse i regionen.

Efter forhandlinger i fempartsgruppen etableredes pr. 1. januar 1995 den såkaldte Skånestyrelse som en interim-styrelse, der skal samordne og integrere de regionale udviklingsspørgsmål i Skåne-regionen indenfor trafik, miljø, erhvervsliv, planlægning, højere uddannelse, forskning, kultur, turisme samt varetage den skånske regions interesser udadtil.

Etableringen af Skånestyrelsen skal ses i sammenhæng med Regionberedningens forslag, jf. afsnit 3.4.2. nedenfor, om at sammenlægge de tre landsting - d.v.s. den landstingskommunal del af Malmö Kommune, Malmöhus läns landsting, og landstinget i Kristianstads län - til ét landsting for hele Skåne-regionen. Skånestyrelsen skal således stå for forberedelsen af de administrative ændringer, der ifølge Regionberedningens forslag skal træde i kraft pr. 1. januar 1999. Valg til det nye landsting for Skåne vil efter forslaget finde sted i september 1998.

Skånestyrelsen består af politiske repræsentanter for de kommunale og landstingskommunal myndigheder i området nomineret af de skånske partiorganisationer ud fra valgresultatet i 1994, og udpeget af de fem samarbejdsparter. Herved er det tilstræbt at få en styrelse, der er så repræsentativ som muligt både i forhold til de forskellige geografiske områder og i forhold til den politiske sammensætning i regionen.

Under Skånestyrelsen er der nedsat seks politisk sammensatte arbejdsgrupper. Arbejdsgrupperne dækker områderne 1)fysisk planlægning og miljø, 2)regional kollektiv trafik og infrastruktur, 3)erhvervspolitik, 4)højere uddannelse og forskning, 5)kultur og 6)turisme.

I princippet behandles alle spørgsmål om større investeringer, der vil påvirke fremtidige beslutninger i et nyt Skåne-landsting, i arbejdsgrupperne under Skånestyrelsen.

Skånestyrelsen bygger i dag på frivilligt samarbejde mellem de kommunale og landstingskommunal myndigheder i Skåne-regionen og kan sammenlignes med et kommunalforbund. Samarbejdet har således ikke krævet et særligt lovgrundlag.

Efter planen skal der 1. januar 1997 sammensættes en ny politisk forsamling, der dækker hele regionen. Det skal ske ved direkte valg af politiske repræsentanter i forhold til befolkningstallet i de tre områder. Dette trin i ændringsprocessen imod et direkte valgt landsting forudsætter imidlertid en ændring af den kommunale inddelingslov.

Skånestyrelsen har ikke mulighed for at udskrive skat. Finansieringen af samarbejdet i Skånestyrelsen sikres ved bidrag fra de deltagende parter på 1 kr. pr. indbygger. Derudover dækker parterne hver deres egne politikere og embedsmænds omkostninger i forbindelse med deltagelse i samarbejdet.

Sideløbende med disse samordningsbestrebelser i Skånestyrelsen, er "Projekt Landstinget Skåne" igangsat. Under dette projekt samordnes sygehus- og sundhedsplanlægningen samt tandplejen i Skåne-regionen. I dette projektsamarbejde indgår de tre ansvarlige regionale myndigheder, d.v.s. landstinget i Kristianstads län, Malmöhus läns landsting og Malmö Kommune.

Det forventes, at rationaliseringsgevinsten ved at samle sygehusvæsenet under en fælles regional myndighed for Skåne-regionen vil udgøre ca. 10 pct. af den samlede sygehusudgift i området, hvilket vil svare til en besparelse på årligt mellem 1 og 1,5 mia. S.kr.

Samarbejdet frem mod en fælles folkevalgt regional myndighed i området er i dag opdelt i to "spor". Det ene spor udgøres af Skånestyrelsen, der har ansvaret for de regionale udviklingsopgaver, det andet spor udgøres af "Projekt Landstinget Skåne", der tager sig af samordning af de væsentligste opgaver vedrørende den regionale service overfor borgerne.

I forbindelse med etableringen af den faste forbindelse over Øresund står Skåne-regionen overfor en række store infrastrukturinvesteringer. Det gælder etablering af en city-tunnelbane og etablering af et nyt motor-ringvejs-system. Det er imidlertid på nuværende tidspunkt uafklaret, hvordan udgifterne i forbindelse med disse infrastrukturinvesteringer skal fordeles imellem landstingene i området og staten. Dette spørgsmål skal afklares ved direkte forhandling mellem staten og de kommunale parter, hvorimod Skånestyrelsen ikke inddrages i forhandlingerne, da drøftelserne blev indledt før Skånestyrelsens etablering.

I Skåne-regionen er der i øvrigt store forventninger til Øresundsbroens betydning for regionens fremtidige udvikling. Det er en udbredt opfattelse, at den tættere fysiske sammenhæng indenfor Øresundsregionen vil betyde større muligheder for vækst og udvikling. Her tænkes blandt andet på, at den samlede Øresundsregions arbejdskraftopland vil betyde, at udenlandske og indenlandske virksomheders rekrutteringsgrundlag vil blive langt bredere. Derudover vil den samlede Øresundsregion udgøre et stærkt og købekraftigt "hjemmemarked". Efter de regionale repræsentanters opfattelse er der endelig flere private sektorområder, hvor Skåne-regionen sammen med hovedstadsområdet i Danmark vil få en stærkt forbedret konkurrenceposition i forhold til udenlandske storbyregioner. Dette gælder især indenfor lægemiddelsektoren, fødevarsektoren og miljøsektoren.

3.4. Strukturovervejelser

3.4.1. Regionudredningen fra 1992

I Sverige har man haft en del politisk diskussion om opgavevaretagelsen på regionalt niveau i länsstyrelser og landsting. Nogle har foreslået, at landstingene får et større ansvar end i dag for den regionale udvikling, andre har foreslået større regioner end de nuværende län, og andre igen har foreslået, at landstingene nedlægges.

På den baggrund igangsatte man i 1991 i Sverige en udredning, som skulle analysere den offentlige virksomheds regionale opbygning, og på grundlag af denne analyse opstille nogle forskellige alternativer for den fremtidige regionale struktur. Endvidere skulle der i betænkningen gøres rede for konsekvenserne af de forskellige alternativer i forhold til mulighed for at opnå nationale mål, effektivitet i ressourceforbruget, større borgerindflydelse og forbedring af lokalpolitikernes arbejdsvilkår. Udvalget afgav betænkning i juni 1992 (SOU 1992:63 Regionala roller - en perspektivstudie). I betænkningen opstilles tre modeller for den fremtidige regionale struktur.

Den første model kaldes "statsligt regionalt ansvar", og indebærer et øget statsligt ansvar for de regionale udviklingsspørgsmål. Lensstyrelsernes rolle som overordnet regionalt organ styrkes. Landstingene skal efter denne model ikke længere udpege länsstyrelsernes styrelse, men berøres i øvrigt ikke opgavemæssigt.

Den anden model kaldes "kommuner i samverkan" og indebærer, at kommunerne eller interkommunale samarbejder får ansvaret for de regionale opgaver. Landstingene afvikles og deres opgaver - bl.a. sundheds- og sygehusopgaverne - overføres til kommunerne eller interkommunale samarbejder. De statslige länsstyrelser opretholdes i princippet med de nuværende opgaver. Men det nævnes, at visse af länsstyrelsernes opgaver eventuelt kan overføres til et samarbejde imellem kommunerne, hvis der eksempelvis dannes et regionforbund.

Efter den tredje model, der kaldes "regionalt folkestyre", dannes et nyt regionalt folkevalgt organ, som får sine opgaver både fra de nuværende landsting og länsstyrelser. Det nye organ skal have ansvaret for at tilvejebringe og finansiere offentlig service, som kræver et større befolkningsunderlag end kommunerne, og virksomheden skal finansieres ved selvstændig skatteudskrivning. Modellen indebærer, at landstingene afvikles, mens länsstyrelserne alene skal varetage tilsynet med kommunerne og fungere som klageinstanser.

Antallet af län bør ifølge udvalget være færre end i dag, men samtidigt skal der ikke være så få regioner, at nationalstatens suverænitet udvandes. I betænkningen nævnes, at det hensigtsmæssige formentlig vil være en inddeling af landet i 8-12 regioner.

3.4.2. Den nye Regionberedning

I august 1992 besluttede man i Sverige at igangsætte en ny parlamentarisk sammensat regionberedning, der skulle komme med forslag til en reform af det regionale niveau. Betænkningen fra regionberedningen blev afgivet i februar 1995 (Slutbetänkande av Regionberedningen - Regional framtid - SOU 1995:27).

Regionberedningen fik til opgave at se på opgavefordelingen indenfor de kommunale og de statslige områder, og ud fra denne analyse fremlægge forslag til en organisation af den offentlige virksomhed på regionalt niveau. På baggrund af det forslag til organisation, som beredningen kom frem til, skulle den regionale inddeling overvejes. Hvis beredningen fandt behov for det, skulle der udformes forslag til en ny regional inddeling eller fremsættes forslag til ændringer i den nuværende länsinddeling.

Regionberedningens arbejde har haft tæt kontakt med nogle andre samtidige udvalgsarbejder: lokaldemokratikomiteen og komiteen om sundheds- og sygehusopgavernes finansiering og organisation. Komiteen om sundheds- og sygehusopgavernes finansiering og organisation har endnu ikke afsluttet sit arbejde.

I slutbetænkningen præsenterer Regionberedningen sit forslag til en reform af det regionale niveau. Regionberedningen opdeler sine anbefalinger i 5 hoveddele:

1. Ansvar for den regionale udvikling overføres fra de statslige länsstyrelser til landstingene. Det regionale udviklingsansvar omfatter forskellige opgaver indenfor industri og beskæftigelse, fysisk planlægning, miljøområdet, infrastrukturinvesteringer, uddannelse og forskning, kultur, turisme samt opgaven at repræsentere regionen udadtil.

Det er tanken, at landstingene skal udforme strategiske regionale udviklingsprogrammer, der viser, hvordan de økonomiske ressourcer skal anvendes i forskellige underliggende regionale udviklingsprojekter. Udviklingsprogrammerne skal udarbejdes i samspil med de kommunale myndigheder i länet.

Regionberedningen har udformet en række lovforslag på baggrund af betænkningen, herunder bl.a. en lov om regionale udviklingsprogrammer.

2. Länsstyrelsernes rolle ændres til, at de fremover alene skal være statens repræsentant i länet. De landstingsvalgte styrelser afvikles. Länsstyrelsernes hidtidige rolle som klageinstans for forvaltningsafgørelser overføres til länsrätterne.

3. Der er en diskussion om grundlaget for en fremtidig ny regional inddeling, hvor det bl.a. fremhæves, at grænseændringer bør ske på baggrund af lokale og regionale initiativer, og at grænserne for nært samarbejdende offentlige organer på regionalt niveau så vidt muligt bør være sammenfaldende.

4. Kristianstads län og Malmöhus län sammenlægges til Skåne län med Kristianstad som bopælskommune for länsstyrelsen. Malmö Kommune indgår i det nye landsting, som samtidigt dannes for området.

Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län og Skaraborgs län samt Kungälv Kommune (som er en forstad til Göteborg i Hallands län)

sammenlægges til Västres Götalands län med Vänersborg som bopælskommune for länsstyrelsen. Göteborg Kommune indgår i det nye landsting, som samtidigt dannes for området.

Valget af bopælskommune for landstingene afgøres af områderne selv.

5. Reformen bør være fuldt gennemført den 1. januar 1999.

Visse dele af reformen, bl.a. sammenlægningen af länene i Skåne og Vestsverige samt overførslen af det regionale udviklingsansvar til landstingene i de nye län i Skåne og Vestsverige samt til Stockholms og Jämtlands läns landsting bør kunne påbegyndes i løbet af 1996.

Det er tanken, at specielle organisationskomitéer skal forberede sammenlægningen af landstingene.

Etableringen af de nye store landsting i Vestsverige og i Skåne vil betyde, at både Vestsverige-området og Skåne-området samles regionalt, og at de to gamle storbykommuner fremover kun får ansvaret for de primærkommunale opgaver.

Størrelsesmæssigt vil sammenlægningen i Vestsverige betyde, at det nye landstings område samlet vil omfatte ca. 1.540.000 indbyggere fordelt på 52 kommuner. Det nuværende Göteborg och Bohus län har ca. 750.000 indbyggere fordelt på 15 kommuner, herunder Göteborg Kommune. Älvsborg län har 450.000 indbyggere fordelt på 19 kommuner. Skaraborgs län har ca. 280.000 indbyggere fordelt på 17 kommuner. Og endelig har Kungsbacka Kommune i Hallands län ca. 60.000 indbyggere. Arealmæssigt dækker det nye landstings område ca. 25.000 kvadratkilometer.

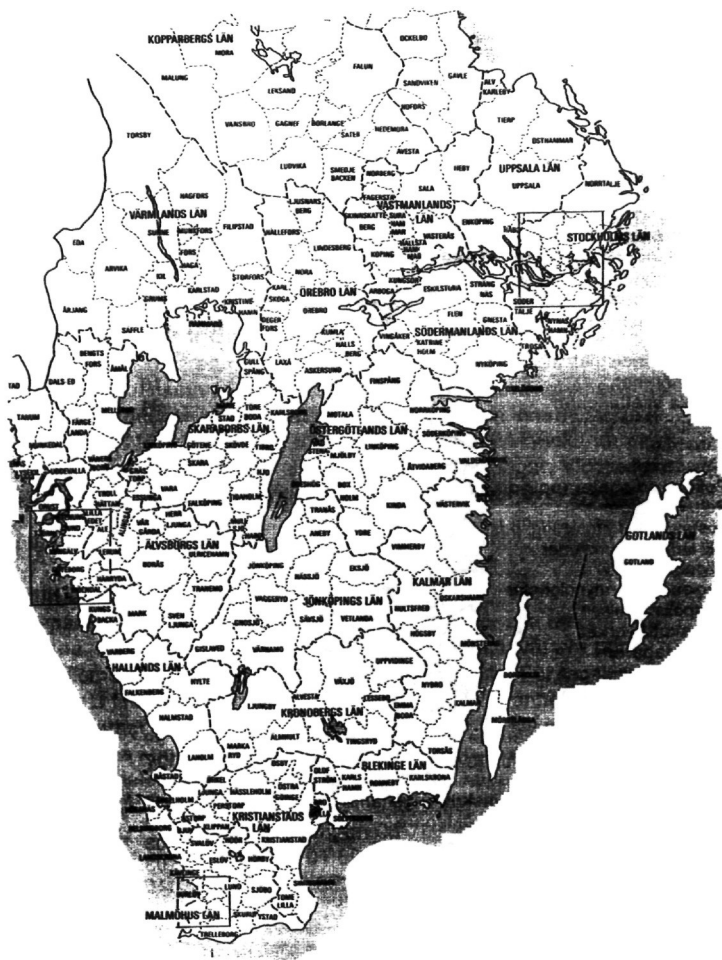
Sammenlægningen i Skåne vil størrelsesmæssigt betyde, at det nye landstings område samlet vil omfatte ca. 1.100.000 indbyggere fordelt på 33 kommuner. Det nuværende Kristianstads län har ca. 300.000 indbyggere fordelt på 13 kommuner, mens Malmöhus län har ca. 800.000 indbyggere fordelt på 20 kommuner, herunder Malmö Kommune. Arealmæssigt dækker det nye landstings område ca. 11.000 kvadratkilometer.

Sammenlægningen af länene i Vestsverige og i Skåne forventes at give betydelige rationaliseringsgevinster ikke mindst på sundheds- og sygehusområdet.

Endvidere har regionberedningen foreslået ophævelse af bestemmelsen i kommuneloven, hvorefter Stockholm läns landsting kan tage hånd om

anligger indenfor en del af landstinget, som kommunerne egentlig skal varetage, hvis der eksisterer et væsentligt behov for samvirken, og dette ikke kan tilgodeses på anden vis. Regionberedningen har ment, at denne særbestemmelse bør ophæves, da den i dag ikke har nogen praktisk betydning. Endvidere foreslås den særlige lov om regionplanlægning i Stockholm län ophævet. I stedet foreslås generelle regler om landstingenes ansvar for regionale spørgsmål indført ved en særlig lov om regionale udviklingsprogrammer.





4. Finland

4.1. Landets administrative struktur

Finland har ca. 4,9 mio. indbyggere. Landet er opdelt i län og kommuner. Det regionale niveau - länet - varetager imidlertid kun regionale statslige opgaver. Der findes ikke en selvstændig, folkevalgt, regional myndighed.

I Finland er der 12 län, og länene er relativt store (gennemsnitligt ca. 420.000 indbyggere). Der er 455 kommuner. Kommuneinddelingen er kendetegnet ved stor spredning i størrelsen fra 140 indbyggere i den mindste kommune til 515.000 indbyggere i Helsinki Kommune. De fleste kommuner har imellem 1.000 - 5.000 indbyggere.

Det interkommunale samarbejde er meget udbredt, formentlig på grund af det manglende regionale kommunale niveau og den store spredning i kommunestørrelserne.

4.2. Opgavefordeling

4.2.1. De kommunale opgaver

Kommunerne ledes af en direkte valgt kommunalbestyrelse (fullmäktige), som er det øverste besluttende organ i kommunen. Antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer er afhængigt af indbyggertallet (fra 17 i kommunerne under 2.000 indbyggere til 85 i kommuner med over 400.000 indbyggere).

Størstedelen af kommunernes opgaver knytter sig til grunduddannelsen (folkeskolen), opgaver på det sociale område, opgaver på sundhedsområdet, kommuneplanlægning, arealplanlægning og miljøbeskyttelse.

Udover de lovbestemte opgaver kan kommunerne påtage sig opgaver, som de ikke gennem lovgivningen er afskåret fra, eller som positivt er lagt til andre myndigheder.

Ændringer i den kommunale inddeling er baseret på frivillighed. Kommunerne skal således selv blive enige om sammenlægninger eller grænseændringer.

4.2.2. Interkommunalt samarbejde

En del opgaver, som i de øvrige nordiske lande varetages af regionale kommunale myndigheder, løses i Finland i et samarbejde mellem primærkommuner. Dette skyldes, at der som nævnt ikke findes regionale folkevalgte myndigheder i Finland.

Samarbejdet er ofte organiseret i såkaldte samkommuner, der fra 1. januar 1993 har afløst de tidligere kommunalforbund.

I lovgivningen var der tidligere en generel adgang til at etablere kommunalforbund. I særlovgivningen var det endvidere fastsat, at løsningen af visse opgaver skulle ske gennem kommunalforbund.

I 1956 blev landet således inddelt i centralsygehusdistrikter, og kommunerne i disse distrikter udgjorde kommunalforbund, der havde ansvaret for driften af sygehusene. I 1958 blev erhvervsskolerne og i 1959 regionplanlægningen organiseret gennem lovbestemte kommunalforbund.

Den udstrakte brug af kommunalforbund betød, at store dele af kommunernes virksomhed blev flyttet fra kommunernes direkte administrative og politiske kontrol til en mere indirekte demokratisk kontrol. Og et kommunalforbund indenfor et sektorområde havde ikke nødvendigvis samme geografiske afgrænsning som et andet forbund indenfor et andet sektorområde. En kommune var således oftest medlem af mange kommunalforbund, der løste forskellige opgaver.

I 1991 afgav et nedsat udvalg en betænkning med indstilling om, at der burde etableres "samkommuner" i stedet for kommunalforbundene. Formålet var at forenkle og forbedre det interkommunale samarbejde indenfor rammerne af den nuværende kommunale inddeling.

Ideen var at samle størstedelen af det interkommunale samarbejde, som de enkelte kommuner deltog i, indenfor samkommunen. Så kommunerne ikke behøvede at forholde sig til utallige samarbejdsordninger med forskelligt lovgrundlag, forskellig styrelse og forskellig geografisk afgrænsning.

Udvalget lagde vægt på, at samkommunernes geografiske afgrænsning skulle tage udgangspunkt i de "funktionelle" regioner, d.v.s. pendlingsoplandene om de større centre. Endvidere skulle samkommunen have størst mulig grad af direkte demokratisk ledelse. Enten ved direkte valg af repræsentanter til samkommunens bestyrelse, eller ved at en bestyrelse for samkommunen blev udpeget af de deltagende kommunalbestyrelser.

På baggrund af bl.a. udvalgets betænkning indførtes samkommunerne ved en ændring af kommunestyrelsesloven med virkning fra 1. januar 1993. Ved lovændringen blev alle tidligere kommunalforbund ændret til samkommuner, og der blev i kommunestyrelsesloven indført en generel adgang for kommunerne til at etablere samkommuner. Der blev imidlertid ikke åbnet

mulighed for direkte valg til samkommunernes bestyrelser, som foreslået af udvalget.

Den nye kommunestyrelseslov indeholder en række bestemmelser om samkommunerne. Det er således fastsat i loven, at en samkommune skal dannes ved en aftale - en såkaldt grundaftale - imellem kommunerne, som skal godkendes af kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner.

I grundaftalen nævnes samkommunens navn, hjemby, medlemskommuner og opgaverne. Derudover skal der i grundaftalen fastsættes aftaler om, hvordan beslutningerne skal træffes, og om medlemskommunernes andele af udgifter og indtægter og andre økonomiske forhold. Dertil kommer, hvordan samkommunens forvaltning og økonomi skal kontrolleres, stillingen for en medlemskommune, som udtræder af samkommunen, og hvad der skal ske ved opløsning af samkommunen.

Samkommunen træffer sine beslutninger enten i et møde mellem medlemskommunerne eller ved, at det i grundaftalen er angivet, at et særligt organ bestående af indirekte valgte repræsentanter for medlemskommunerne har beslutningsretten. De kommuner, som indgår i samarbejdet, bestemmer altså i stor udstrækning selv udformningen og reglerne for samkommunen.

I begyndelse af 1994 var der i alt 281 samkommuner i Finland. Heraf 176 indenfor social- og sundhedsområdet, de 76 indenfor uddannelsesområdet, de 18 er regionplanforbund, og de 11 indenfor afførsverk (hovedsageligt drift af elforsyning og vandforsyning). I juni 1995 var der i alt etableret 303 samkommuner.

De to største samkommuner har hver 56 medlemmer, og den mindste har 2 medlemskommuner. Der findes både frivilligt og lovpålagt samarbejde i samkommunerne.

Samkommunerne er obligatoriske - d.v.s. fastsat i lovgivningen - indenfor sygehusområdet, regionplanlægning og særforborg for handicappede. Staten bestemmer inddelingen i faste samarbejdsregioner for de obligatoriske samarbejdsopgaver.

På sygehusområdet er der således fastsat i alt 21 samarbejdsregioner.

På regionplanområdet er der tilsvarende fastsat 18 samarbejdsregioner, hvor en samkommune i hver af regionerne står for udarbejdelsen af en regionplan. Afgrænsningen af samarbejdsregionerne på regionplanområdet følger

ikke länsinddelingen, og er heller ikke sammenfaldende med sygehusregionerne.

Samkommunerne har ikke skatteudskrivningsret. Kommunerne betaler efter de principper, som er fastsat i grundaftalen.

4.2.3. Lokal statsforvaltning på regionalt niveau

Tidligere havde man på regionalt niveau kun de statslige länsstyrelser. Länsstyrelserne har ansvaret for planlægning, miljøspørgsmål, skatteligning og kontrol, politiet, sundhedsopgaver og uddannelsesopgaver. Administrationen består af en distriktsmyndighedssektion, en industri- og næringspolitisk sektion, en trafikpolitisk sektion og endelig en miljøpolitisk sektion.

I 1988 oprettede man i Finland ved lov länsdelegationerne. Loven trådte i kraft i 1989. Formålet med at oprette länsdelegationerne var at fremme en mere politisk baseret indflydelse på den regionale udvikling. Herefter udgør länsstyrelserne det administrative organ og länsdelegationerne det repræsentative organ. Länsdelegationen har hovedsageligt en rådgivende rolle.

Hver länsdelegation består af en landshøvding og 15-35 andre medlemmer, alle udpeget af regeringen for en valgperiode ad gangen. Medlemmerne skal være bosat i länet, og sammensætningen skal afspejle de politiske styrkeforhold i länet og sprogforholdene.

Länsdelegationen er således politisk sammensat, men ikke folkevalgt.

4.2.4. Økonomi

De finske kommuner har selvstændig skatteudskrivningsret. Kommuneskatten ligger i Finland på gennemsnitligt 17,2 pct.

Udligningen imellem kommuner finder sted efter et ca. 20 år gammelt system for beregning af de statslige tilskud til kommunerne. Kommunerne inddeles i 10 "klasser" efter størrelsen af deres beskatningsgrundlag pr. indbygger, herefter får de fattigste klasser de største bloktilskud fra staten. Disse bloktilskud udgør ca. halvdelen af statens tilskud til kommunerne.

I hovedstadsområdet tilhører alle kommunerne den tiende klasse - klassen med de højeste beskatningsgrundlag - og får derfor de laveste bloktilskud pr. indbygger fra staten. Indenfor samme klasse får alle kommuner samme tilskud pr. indbygger.

Statens tilskud til kommunerne udgør en stærkt faldende andel af kommunernes samlede finansiering, f.eks. faldt det samlede statslige tilskud til kommunerne med 12 pct. fra 1994 til 1995.

Det overvejes nu at ændre systemet for tildeling af de statslige tilskud, således at tilskuddene i stedet beregnes på baggrund af objektive kriterier, f.eks. antal ældre og antal skolebørn.

4.3. Helsinki-regionen

4.3.1. Helsinki Kommune

Helsinki Kommune har en befolkning på 515.000, og indbyggertallet er stigende. Arealmæssigt dækker kommunen et område på ialt 588 kvadratkilometer, heraf er de 185 kvadratkilometer land, mens hele 403 kvadratkilometer er havområde.

Kommunen ledes af en kommunalbestyrelse - "Stadsfullmäktige" - der vælges hvert fjerde år. Der er i alt 85 medlemmer af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen vælger 15 medlemmer til "Stadsstyrelsen", der står for at forberede og afgive indstilling i alle sager, der skal behandles i kommunalbestyrelsen. Herudover er forvaltningen opdelt i 5 fagområder med hver en politisk ansvarlig og med hver sin stadsdirektør.

Helsinki Kommunes budget for 1995 udgør ca. 16 mia. finske mark, til sammenligning udgør statsbudgettet i Finland 195 mia. finske mark.

Helsinki Kommune har et overskud af arbejdspladser i forhold til den arbejdsstyrke, der er bosiddende i kommunen. Der er således stor indpendling til Helsinki fra omegnskommunerne.

4.3.2. Helsinki-regionen

De fire centrale kommuner i hovedstadsområdet, d.v.s. Helsinki, Esbo, Vanda og Grankulla kaldes tilsammen hovedstadsregionen. Hovedstadsregionen har samlet 848.000 indbyggere.

Det sammenhængende arbejds- og boligmarked (fastsat ud fra pendlingsopgørelser) rækker imidlertid længere end disse fire kommuner. Derfor opererer man i Finland også med en afgrænsning af et område, der kaldes Helsinki-regionen, der består af ialt 12 kommuner med sammenlagt 1.072.000 indbyggere, som tilsammen udgør ét fælles arbejds- og boligmarked.

De fire centrale kommuner, som er nævnt ovenfor, indgår i **Helsinki-regionen**. De øvrige otte kommuner i Helsinki-regionen er: Hyvinge, Träskända, Kervo, Kyrkslätt, Nurmijärvi, Sibbo, Tusby og Vichtis. Over en tredjedel af arbejdskraften i disse kommuner arbejder i hovedstadsregionen.

I hele Helsinki-regionen var der i 1993 1.072.000 indbyggere. Helsinki-regionens areal er på 3.091 kvadratkilometer, hvilket svarer til ca. 0,9 pct. af Finlands areal. Regionens andel af landets befolkning er 21 pct.

Regionen voksede hurtigt efter krigen. Fra 1950 til 1990 fordobledes både indbyggertallet og antallet af arbejdspladser.

I 1990 pendlede 46.000 personer til hovedstadsregionens arbejdspladser fra de øvrige kommuner i Helsinki-regionen, og 42.000 indpendlere kom endnu længere fra.

Befolkningens aldersfordeling i Helsinki-regionen adskiller sig ikke meget fra landsgennemsnittet. Men i Helsinki Kommune er der forholdsvis færre børn og forholdsvis flere pensionister og studerende.

Befolkningen i Helsinki-regionen forholdsvis højt uddannede, og der er generelt en højere erhvervsfrekvens i området, specielt blandt kvinderne.

I de sidste tyve år har der været en tendens til, at arbejdspladserne har bredt sig mere ud over hele Helsinki-regionen, hvor arbejdspladserne tidligere væsentligst lå i Helsinki Kommune. Specielt i Esbo og Vanda Kommuner har der været vækst i antallet af arbejdspladser, - i de sidste tyve år er antallet af arbejdspladser blevet mere end tredoblet i disse to kommuner.

Regionens erhvervsstruktur er præget af servicevirksomhed, specielt udgør arbejdspladserne indenfor handel, finansvirksomhed, forlagsvirksomhed m.v. en klart større andel af arbejdspladserne end i landet som helhed. Derimod er landbrugets, skovbruget og industriens andel af arbejdspladserne mindre. Det er kendetegnende, at de fleste arbejdspladser indenfor servicevirksomhed ligger i Helsinkis centrum, mens industriarbejdspladserne i vidt omfang er flyttet ud af Helsinki Kommune til omegnskommunerne.

Siden 1991 er nationalproduktet i Finland faldet, og arbejdsløsheden er steget kraftigt i både Finland og i Helsinki-regionen. Denne krise i den finske økonomi skyldes bl.a., at eksporten til det tidligere Sovjetunionen, der i slutningen af 1980'erne udgjorde 20 pct. af landets samlede eksport, fra 1990 faldt til de nuværende ca. 3 pct.

I gennem 1980'erne var arbejdsløshedsprocenten i hele perioden under 2 pct. i Helsinki-regionen, hvilket var klart lavere end i resten af landet. I efteråret 1993 var arbejdsløsheden på 17 pct. i Helsinki-regionen i forhold til et landsgennemsnit på 19 pct.

Helsinki-regionens kommuner har i højere grad end de øvrige finske kommuner baseret sine indtægter på egne skatteindtægter, og i mindre grad på overførsler fra staten. De på samme tid mindskede skatteindtægter og øgede sociale udgifter på grund af arbejdsløsheden har derfor betydet meget store økonomiske vanskeligheder for Helsinki-regionens kommuner, som også har gældsat sig hurtigere end kommunerne i det øvrige Finland.

4.3.3. Samarbejdet i hovedstadsregionen

Der er flere forskellige samarbejdsordninger - med forskellig geografisk afgrænsning - imellem kommunerne i Helsinkiområdet. Men Helsinki-regionen har ikke ét fælles samarbejdsorgan.

De fire centrale kommuner, der udgør hovedstadsregionen har dog et fælles samarbejdsorgan - Hovedstadsregionens Samarbetsdelegation - til visse fælles opgaver.

De vigtigste samarbejder for Helsinki Kommune er således: "Hovedstadsregionens Samarbetsdelegation", samkommunerne på sygehusområdet og Nylands Regionplanforbund.

Hovedstadregionens Samarbetsdelegation - SAD

I 1960'erne blev det overvejet at etablere et lovbestemt samordnet regionalt organ for hovedstadsregionen, der skulle have skatteudskrivningsret og ansvar for gennemførelse af regionplanerne, herunder udarbejdelse af boligprogrammer samt forestå planlægningen af den kollektive trafik, tiltag mod luftforurening, renovation og affaldsbehandling, sikring af friarealer m.v. Men Helsinki Kommune og omegnskommunerne kunne ikke blive enige om en sådan model.

I 1970 blev der enighed om et samarbejde på frivillig basis med stort set samme opgaveafgrænsning som det foreslåede regionale organ. Dog måtte tanken om skatteudskrivningsret forlades, da der var tale om et frivilligt samarbejde, og også regionplanlægningen blev holdt uden for samarbejdet. Dette frivillige samarbejde blev i juni 1973 fastsat ved en særlig lov. Loven er senere ændret i 1985.

Loven tillægger Hovedstadregionens Samarbetsdelegation (SAD) ansvaret for den kollektive trafik, affaldsindsamling og affaldsbehandling, visse

miljøbeskyttelsesopgaver, udarbejdelse af regionale boligbyggeprogrammer og planlægning af lokaliseringen af boliger og arbejdspladser.

SAD-samarbejdets organisering kan sammenlignes med en samkommune, men er altså funderet i en særlig lov. SAD-samarbejdet omfatter fire kommuner: Helsinki Kommune og omegnskommunerne Vanda, Esbo og Grankulla.

De fire kommuner har tilsammen en befolkning på 848.000. Indbyggertallet forventes i år 2010 at være steget til ca. 940.000. Arealmæssigt dækker kommunerne til sammen et område på 1.259 kvadratkilometer.

Kommunerne ligger alle i Nylands Län.

I loven er der givet detaljerede bestemmelser om de enkelte kommuners repræsentation i SAD's organer samt om fordelingen af udgifter og indtægter imellem deltagerkommunerne. SAD's øverste besluttende organ er et råd på 44 kommunalbestyrelsesmedlemmer udpeget af kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner. Helsinki Kommune udpeger 22 medlemmer af rådet, mens Esbo og Vanda udpeger hver 10 medlemmer og Grankulla udpeger 2 medlemmer. Rådet træffer beslutning om budgetter, de flerårige planer, principperne for samarbejdet og rammerne for SAD's virksomhed. Under rådet er der af rådets medlemmer dannet en bestyrelse på 14 medlemmer, hvoraf Helsinki Kommune har udpeget de 7, Esbo og Vanda hver 3 og Grankulla 1 medlem. Bestyrelsen har ansvaret for SAD's forvaltning.

Helsinki Kommune har således kun halvdelen af pladserne i rådet og i bestyrelsen, hvor kommunen udfra sin befolkningsmæssige andel ville være "berettiget" til en langt større andel af pladserne. Hensigten med denne ligevægt mellem den store hovedstadskommune og de mindre kommuner er, at få en vis politisk balance i SAD-samarbejdet, hvor Helsinki Kommune ellers ville kunne træffe alle beslutningerne udenom de mindre kommuner.

Af SAD's omkostninger til administration betaler Helsinki Kommune den ene halvdel og de øvrige kommuner til sammen den anden halvdel i forhold til indbyggertallet, dog mindst 3 pct. hver. Omkostningerne for SAD's virksomhed i øvrigt skal deles imellem deltagerkommunerne. Hvis ikke udgifterne kan dækkes af afgifter og anden indkomst, skal omkostningerne såvidt muligt deles i forhold til de forbrugte ydelser.

SAD varetager opgaver indenfor:

- * samordning af den fysiske planlægning
- * den kollektive trafik
- * affaldshåndtering
- * luftforurening.

Samordningen af den fysiske planlægning indebærer, at SAD samordner de fire kommuners bidrag til den fælles plan i et såkaldt generalplankort. Denne plan indgår senere i regionplanlægningen for et større område end samarbejdsregionen. Hvis der er uoverensstemmelser i mellem de fire planer, udarbejder SAD forslag til løsninger, som bliver diskuteret på møder i SAD med deltagelse af repræsentanter for de fire kommuner.

SAD har ikke kompetence til at løse eventuelle konflikter, da kompetencen til at planlægge arealanvendelsen i kommunen formelt set ligger hos den enkelte kommune. Konflikterne løses dog ofte i SAD-regi ved hjælp af det uformelle pres, som rammerne kan give. Når der - efter drøftelser i SAD - ikke kan opnås enighed mellem de fire kommuner, må det pågældende ministerium skride ind og træffe beslutningen. Det vil oftest være Miljøministeriet eller Trafikministeriet, der skrider ind.

Et eksempel på dette er en sag, der har været genstand for stor opmærksomhed og talrige diskussioner mellem de fire kommuner igennem flere år. Sagen drejer sig om anlægget af en ny større havn ca. 15 kilometer øst for Helsinki (Voussaari). Flytningen af havnen lidt væk fra centrum af Helsinki skal give mulighed for, at de gamle industriområder i havnen kan bygges om til nye boligområder. Havneprojektet forudsætter både nye tilkørselsveje og anlæg af en ny jernbane til havnen. Vanda Kommune har blokeret for beslutningen om placering af jernbanen, der skulle gå igennem 3 kommuner herunder Vanda Kommune, således at jernbanen ikke har kunnet indtegnes i planen. Det forventes, at Trafikministeriet vil gå ind i sagen i løbet af 1996 og træffe beslutningen.

Et andet eksempel er SAD's problemer med placeringen af affaldshåndteringspladser i områder. Planerne for lokalisering af affaldshåndteringspladser møder oftest modstand i de enkelte kommuner. Som nævnt har den enkelte Kommune selv den formelle kompetence til at træffe beslutning om arealanvendelsen indenfor kommunen. Miljøministeriet har derfor ved flere lejligheder måttet træffe beslutninger om placering af affaldshåndteringspladser. SAD mener selv, at det kunne være hensigtsmæssigt, at give SAD en kompetence til at træffe beslutninger, der i visse tilfælde går imod kommunernes arealanvendelsesplanlægning. Dette vil imidlertid kræve en ændring af SAD-loven.

På den kollektive trafiks område har SAD ansvaret for trafikken imellem kommunerne, d.v.s. over kommunegrænserne, mens kommunerne i princippet selv kan drive den kollektive trafik inden for deres kommunegrænse. SAD har imidlertid truffet aftale med Esbo og Vanda om også at stå for driften af den kollektive trafik indenfor disse to kommuners grænser. Helsinki Kommune har derimod stadig ansvaret for driften af bytrafikken i Helsinki.

Inden for den kollektive trafik har SAD udliciteret al busdrift, således at SAD køber ydelserne af private virksomheder. Helsinki Kommune har imidlertid selv ansatte til at varetage busdriften indenfor kommunegrænserne. SAD vil gerne overtage den kollektive trafik også indenfor Helsinkis kommunegrænse, men forudser, at dette rent praktisk først vil kunne ske, efter at Helsinki Kommune selv har omorganiseret driften, således at denne bygger på køb af ydelser hos private.

SAD har udarbejdet en investeringsplan for den kollektive trafik frem til år 2020, som alle kommunalbestyrelserne i deltagerkommunerne har tilsluttet sig. Denne plan tages op til drøftelse og revision hvert fjerde år.

SAD træffer beslutning om busruterne, køreplaner og billetpriser i en særlig nedsat trafikkomité. Denne trafikkomité skal også koordinere trafikinvesteringsplanens implementering.

For et par år siden har SAD indført plastikkort som betalingsmiddel i busserne. Betalingskortene købes i bankerne og letter registreringen af hvilke folk, der benytter den kollektive trafik. På baggrund af bl.a. disse oplysninger beregnes kommunernes andel af udgifterne til den kollektive trafik.

SAD har i øvrigt truffet aftale med fire andre kommuner udenfor SAD-området om at stå for planlægning og drift af deres kollektive trafik.

Togdriften i området er en statslig opgave. Men SAD har truffet aftale med staten om, at områdets kommuner vil betale 1,58 mio. finske mark pr. år i en 5-års periode til nye togvogne, og til etablering af et nyt fjerde spor til betjening af nærtrafikken. Endvidere har Helsinki Kommune i visse tilfælde selv valgt at betale for etablering af nye stationer.

Affaldshåndteringsområdet er tilrettelagt således, at SAD i vidt omfang udbyder opgaver og køber ydelserne af private affaldshåndteringsselskaber. SAD har truffet aftale med tre andre kommuner udenfor SAD om at løse deres opgaver på affaldshåndteringsområdet.

Endelig måler SAD luftens kvalitet i regionen og udarbejder planer for begrænsning af luftforureningen, og SAD har også en lille rolle i vandforsyningssamarbejdet for en større region end hovedstadsregionen.

I budgettet for SAD's virksomhed i 1995 er det angivet, at de samlede udgifter forventes, at udgøre 761,6 mio. finske mark (FIM), indkomsterne forventes at udgøre 524,3 mio. FIM, hvilket giver et nettoresultat på - 237,3 mio. FIM.

Kommunernes samlede betalingsandel forventes at ligge på 233,6 mio. FIM. Kommunernes betalingsandel svarer til ca. 2 pct. af SAD-kommunernes skatteindtægter.

Ifølge budgettet for 1995 fordeles udgifterne som det fremgår af tabel 2.

Tabel 2. SAD-fordeling af udgifter i 1995

	Udgift	Procent
Trafikområdet	528,4 mio. FIM	69,3
Affaldshåndtering	208,1 mio. FIM	27,4
Almindelig forvaltning	17,1 mio. FIM	2,3
Miljøområdet	5,7 mio. FIM	0,7
Planlægningsområdet	2,3 mio. FIM	0,3
I alt	761,6 mio. FIM	100,0

Det har ikke været på tale at lægge sygehusdriften i området ind under SAD-samarbejdet. Sygehusopgaven varetages af forskellige samkommuner i området, som også køber ydelser hos hinanden. For planlægningen af udbuddet af sygehusydelser og dimensioneringen af sygehusene står de statslige länsstyrelser.

I Helsinkiområdet har sygehuslovgivningen resulteret i, at regionen fra 1991 har fået to sygehusdistrikter; Nylands sygehusdistrikt og Helsinki sygehusdistrikt. Helsinki sygehusdistrikt omfatter Helsinki Kommune, mens Nylands sygehusdistrikt omfatter resten af Nylands Län og altså også de omegnskommuner, der deltager i SAD-samarbejdet.

I byggeoven er der fastsat regler om, at der skal oprettes samkommuner, der skal forestå den overordnede regionplanlægning for deres medlemskommuner.

Disse samkommuner - der kaldes regionförbund - er baseret på en inddeling af landet i de 18 såkaldte "landskap". Inddelingen i landskap følger ikke länsinddelingen.

I Nylands Län er regionplanlægningen således delt imellem to samkommuner: Nylands förbund og Östra Nylands förbund. Nylands förbund har - udover Helsinki Kommune - følgende medlemskommuner: Vanda, Esbo, Grankulla, Kervo, Tusby, Träskända, Borgnäs, Mäntsälä, Hyvinge, Niirimi-järvi, Vichtis, Högfors, Nummi-Pusula, Sammatt, Lojo, Karislojo, Karis, Pojo, Sjundeå, Kyrkslätt, Ingå, Ekenäs, Hangö. Samarbejdet om regionplanlægning omfatter således en lang række kommuner udover de fire i SAD.

Förbundene er ledet af en indirekte valgt bestyrelse, hvis medlemmer er kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er udpeget af de deltagende kommuners kommunalbestyrelser. I samkommunernes grundaftaler er anført reglerne for valg af repræsentanterne. Antallet af medlemmer i bestyrelserne ligger mellem 40-100 afhængigt af antallet af medlemskommuner.

Bestyrelsen udpeger et slags forretningsudvalg på 10-20 medlemmer under hensyn til de politiske styrkeforhold i regionen.

Förbundene har mellem 20 og 30 ansatte, og administrationen ledes af landskapsdirektören.

1. januar 1994 trådte en ny lov om regional udvikling i kraft i Finland. Ved den nye lov om regional udvikling blev der indført en programbaseret regionalpolitik. Formålet var at justere den finske regionalpolitik, så der var bedre overensstemmelse med EU's regionalpolitik.

Planer og programmer skal udarbejdes af regionplanförbundene i samarbejde med staten, de kommunale myndigheder samt virksomheder og organisationer i regionen.

Implementeringen af de regionale udviklingsprogrammer skal ske ved udarbejdelse af projektaftaler, hvori staten, de kommunale myndigheder og virksomhederne binder sig til finansiering og gennemførelse af de enkelte projekter.

Derudover er der oprettet regionale udviklingsfonde, hvorfra regionplanförbundene kan finansiere de enkelte projekter.

Efter den nye lov om regional udvikling har regionplanförbundene altså fået tilført dels ansvaret for nogle regionale udviklingsopgaver og dels nogle statslige midler til udvikling af regionens infrastruktur og erhvervsliv.

4.4. Strukturovervejelser

Der er ikke aktuelle overvejelser i Finland om en ændring af den administrative struktur i hovedstadsområdet.

Regeringen i Finland nedsatte i 1986 en komité, som skulle se på, hvordan SAD-loven virkede i praksis. Derudover skulle komitéen komme med forslag til etablering af en regionforvaltning i hovedstadsområdet, eventuelt med direkte valgte repræsentanter. I denne sammenhæng skulle komitéen også overveje en ordning med bydelsudvalg eller andre nærdemokratiforanstaltninger.

Komitéen indstillede i 1987, at der blev etableret en regionforvaltning i hovedstadsområdet. Regionforvaltningen skulle ledes af et folkevalgt råd med 85 medlemmer. Valget skulle afholdes samtidigt med de ordinære kommunvalg.

Efter forslaget skulle regionforvaltningen for hovedstadsområdet have følgende opgaver:

- * Regionplanlægning efter bygningsloven (med bindende virkning for kommunerne).
- * Organisering og drift af den kollektive trafik.
- * De øvrige opgaver som SAD har i dag.
- * Visse nye opgaver som i dag drives af samkommuner f.eks. erhvervsskoler.

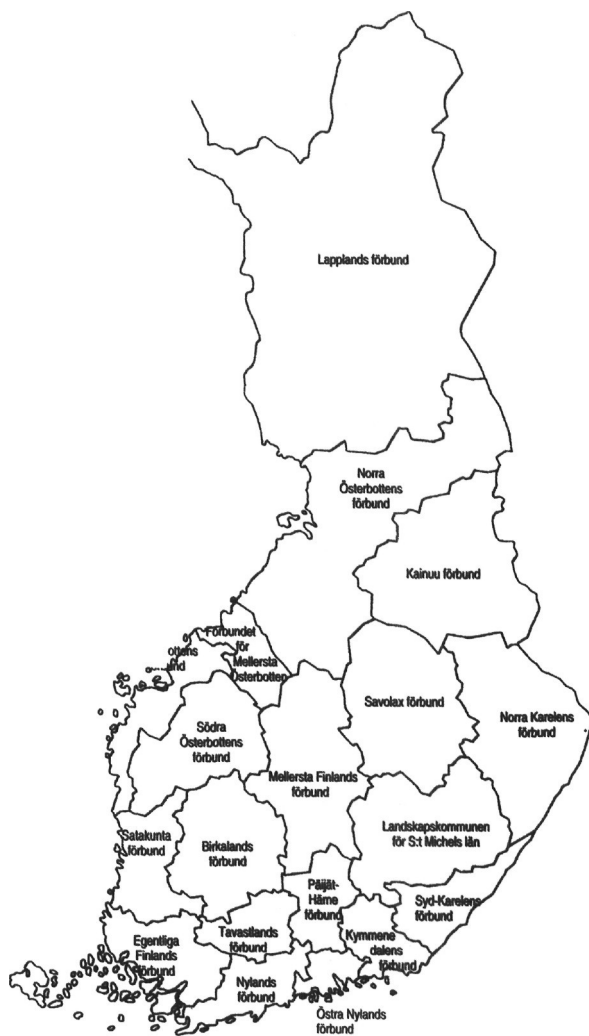
Forslaget blev overvejet i Indenrigsministeriet, men ikke fulgt op af lovgivningsinitiativer.

I stedet har man besluttet, at lade SAD fortsætte i sin nuværende form suppleret af den nye og opgavemæssigt større vægtning af regionplanförbundene med de regionplanlæggende og regionalpolitiske funktioner.

I loven om SAD-samarbejdet er der imidlertid åbnet mulighed for, at kommunerne - hvis de kan nå til enighed herom - kan udvide samarbejdet ved at tage andre opgaver af fælles interesse op.

I SAD blev det vurderet som meget væsentligt, at initiativet til en eventuel udvidelse af samarbejdet indenfor SAD - såvel geografisk (flere deltagende kommuner) som opgavemæssigt - kommer nedefra, d.v.s. som et ønske fra de deltagende kommuner. Samtidigt blev det dog også oplyst, at der ikke for øjeblikket var den helt store interesse hos lokalpolitikerne for en geografisk og opgavemæssig udvidelse af samarbejdet.

Det blev nævnt som en mulighed, at det kunne komme på tale i løbet af et par år at give SAD en kompetence i form af en vetoet eller lignende overfor kommunernes arealplanlægning. Ligeledes er det muligt, at SAD i løbet af et par år kan overtage driften af den kollektive bytrafik indenfor Helsinki's kommunegrænse. Herudover vil der formentlig væsentligst være tale om, at SAD indgår konkrete aftaler med andre kommuner om at udføre opgaver på affaldsområdet og trafikområdet mod betaling.



A black and white map of the state of Rio de Janeiro, Brazil, showing its 92 municipalities. The map is oriented with the Atlantic Ocean to the east. The municipalities are labeled with their names in Portuguese. The state's irregular coastline is clearly defined. The map is a simple line drawing with no shading or topographical features.

5.1. Landets administrative struktur

Den hollandske administrative struktur er betydeligt mere centralistisk end den danske, og det lokale selvstyre er væsentligt mindre.

Kommunerne og provinserne styres af folkevalgte råd, men såvel borgmestrene som formændene for provinsrådene er embedsmænd udpeget af regeringen.

Kommuner og provinser kan ikke udskrive indkomstskat. Kommunerne udfører i vidt omfang opgaver for staten, uden selv at have nogen betydende indflydelse på omfang og serviceniveau.

Ca. 90 pct. af kommunernes udgifter finansieres af specifikke og generelle tilskud fra staten. De resterende 10 pct. dækkes af lokale ejendomsskatter samt andre afgifter og driftsindtægter.

Provinserne fører tilsyn med kommunerne, hvilket bl.a. indebærer godkendelse af de kommunale budgetter.

5.2. Opgavefordeling

5.2.1. De kommunale opgaver

Kommunerne har ansvaret for følgende opgaver.

- * Folkeregister, herunder udstedelse af pas og kørekort.
- * Fysisk planlægning, udarbejdelse af detaljerede "zone-planer" vedrørende arealanvendelse og infrastruktur. Zone-planerne skal godkendes af provinsrådet.
- * Boliger. Kommunerne ejer i vidt omfang boliger. F.eks. ejer alene Rotterdam Kommune over 40.000 boliger. Udstedelse af byggetilladelser og tilsynsfunktioner overfor byggeriet. Boligstøtte. Byfornyelse.
- * Veje. Udbygning af veje m.v. og trafikplanlægning.
- * Miljø. Udstedelse af tilladelser til og tilsyn med forurenende virksomheder. Renovation.
- * Bistandsområdet. Udbetaling af kontanthjælp. Området er lovreguleret og kommunerne har i praksis ingen indflydelse på udgiftsniveauet, men finansierer 10 pct. af udgifterne.
- * Arbejdsformidling og drift af beskyttede værksteder for fysisk og psykisk handicappede. På disse områder fastlægger kommunerne selv omfang og serviceniveau.
- * Den primære sundhedssektor.
- * Uddannelse. Ansvaret for folkeskolerne og administration af statstilskud til private skoler. Området er lovreguleret og finansieres fuldt ud af staten.

- * Kultur. Drift af folkebiblioteker samt tilskud til teatre, museer, koncertsale, sportsfaciliteter m.v.
- * Velfærdsforanstaltninger: børneinstitutioner, ældreomsorg, klubber, genoptræning, etniske minoriteter og modtagelse af flygtninge. På disse områder fastlægger kommunerne selv omfang og serviceniveau.

Langt hovedparten af de lokale opgaver udføres af kommunerne. De kommunale budgetter er ca. 10 gange så store som provinsernes.

5.2.2. Provinsernes opgaver

Provinserne har ansvaret for følgende opgaver:

- * Fysisk planlægning. Udarbejdelse af regionplaner og godkendelse af kommunernes zoneplaner.
- * Tilsyn. Provinserne fører tilsyn med kommunerne, herunder godkender deres budgetter.
- * Andre opgaver. Provinserne har visse opgaver indenfor miljøbeskyttelse, ældreomsorg og velfærdsforanstaltninger, og kan herudover på eget initiativ påtage sig opgaver, som ikke gennem lovgivningen er pålagt staten eller kommunerne.

Sygehusopgaven er i Holland privatiseret. Den offentlige sygesikring betaler for sygehusydelser til den del af befolkningen, der ikke er omfattet af private forsikringsordninger.

5.2.3. Interkommunalt samarbejde

En del af de kommunale opgaver udføres i et samarbejde mellem to eller flere kommuner. Der er i dag etableret ca. 1.200 formaliserede samarbejder imellem kommuner (og provinser) på forskellige områder. Det interkommunale samarbejde er dermed kraftigt øget i de senere år.

Aftaler om en kommunes indgåelse i interkommunalt samarbejde skal godkendes af provinsen.

Brugen af interkommunalt samarbejde har i Holland været stærkt omdiskuteret i de senere år, og kritiseret for navnlig den manglende demokratiske kontrol med væsentlige opgavers udførelse.

5.2.4. Bydelsråd

Ved en ændring i 1964 af den kommunale styrelseslov blev der åbnet mulighed for, at kommunerne kan uddelegere kompetence vedrørende forskellige kommunale forvaltningsopgaver til selvstændige bydelsråd, som dækker en afgrænset del af kommunens område.

Hidtil er der kun etableret bydelsråd i to storbykommuner, nemlig i Rotterdam Kommune og i Amsterdam Kommune. I Amsterdam Kommune er der 16 bydelsråd, mens der er 11 bydelsråd i Rotterdam Kommune.

I lovgivningen er det fastsat, at den samlede kommunalbestyrelse skal fastsætte ejendomsskattens størrelse og størrelsen af de kommunale afgifter. Herudover skal kommunalbestyrelsen fortsat have ansvaret for bl.a. politi og de større forvaltningsmyndigheder såsom havnevæsenet, energi- og vandforsyningen, lokal transport og affaldsforbrænding.

Bydelsrådenes ansvarsområder er typisk:

- * fysisk planlægning indenfor bydelen
- * boligbyggeri og boligrenovering
- * vedligeholdelse af offentlige områder
- * renovation
- * undervisning (tilsyn med skoler)
- * fremme af kunst og lokal kultur.

5.2.5. Økonomi

De hollandske kommuner og provinser finansieres af generelle og specifikke tilskud fra staten samt af egne indtægter, jf. tabel 3.

Tabel 3. Finansieringen af hollandske kommuner og provinser 1993			
Pct.	Kommuner	Provinser	I alt
Egne indtægter	12,8	8,7	12,3
Generelle tilskud	28,2	31,1	28,4
Specifikke tilskud	59,2	60,2	59,3
I alt	100,0	100,0	100,0

Størrelsen af tilskudspuljerne fastsættes hvert år ved lov af parlamentet.

En stor del af de kommunale opgaver finansieres af specifikke tilskud fra staten. Der findes mere end 200 forskellige specifikke tilskud indenfor næsten alle de kommunale områder.

De generelle tilskud fordeles til kommuner og provinser efter en række objektive kriterier, bl.a. areal, indbyggertal, antal boliger, areal under havets overflade o.s.v.

Kommunernes egne indtægter udgjorde i 1993 12,8 pct. af de samlede indtægter. Den overvejende del (95 pct.) bestod af ejendomsskatter. Ejendomsskatterne betales af ejendomsværdien, d.v.s. værdien af både jord og bygninger.

Ejendomsskatterne betales af både ejere og lejere. De resterende ca. 5 pct. af kommunernes egne indtægter bestod af nogle mindre indtægtsposter, hovedsageligt hundeskat og turistskat (skat på overnatninger).

Provinsernes egne indtægter udgjorde i 1993 8,7 pct. af de samlede indtægter. Godt halvdelen (55 pct.) heraf udgjordes af skat på motorkøretøjer, mens 44 pct. bestod af vandafgifter.

Det er et led i den påtænkte reform af strukturen omkring storbyerne, at fordelingen af tilskud til disse områder ændres. Det er tanken i det nye system, at alle statstilskud, såvel generelle som specifikke, tildeles storbyprovinsen. Storbyprovinsen fordeler herefter tilskuddene til kommunerne i provinsen.

Det er ligeledes tanken i det nye finansieringssystem, at storbykommunerne tilføres øgede midler med henvisning til deres specielle sociale struktur og deres regionale funktion.

5.3. Storbyområderne

Holland har 7 storbyområder. De 7 storbyer er: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven, Arnhem og Nijmegen.

De hollandske storbyer Amsterdam, Rotterdam, Den Haag og Utrecht er mere eller mindre sammenvokset til ét sammenhængende byområde, som samlet kaldes "Randstadt". Randstadt har sammenlagt ca. 6,1 mio. indbyggere.

I Holland fandtes der tidligere indirekte valgte storbyråd med repræsentanter for kommunerne omkring de to storbyer Rotterdam og Eindhoven. Disse storbyråd blev nedlagt i slutningen af 1980'erne, fordi de havde vist sig for strukturelt svage til at løse samordningsproblemerne i området.

Erfaringen var, at storbyrådene ikke havde tilstrækkelig kompetence og politisk vægt til effektivt at løse samordningsproblemerne og interessekonflikterne i mellem de kommunale myndigheder i storbyregionerne.

5.3.1 Amsterdam-regionen

I Amsterdam-området er der indgået et formaliseret samarbejde mellem Amsterdam Kommune og 15 omkringliggende kommuner i det såkaldte Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA).

De 16 kommuner har tilsammen ca. 1,2 mio. indbyggere, heraf de 622.000 indbyggere i Amsterdam Kommune. Arealmæssigt dækker ROA's område 810 kvadratkilometer.

ROA blev oprettet i 1986 som et uformelt rådgivende udvalg. I 1992 blev ROA formaliseret under ledelse af et råd bestående af indirekte valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer fra de deltagende kommuner. Rådet har 60 medlemmer. Udover Amsterdam Kommune, der kun har 21 medlemmer af rådet, er antallet af kommunernes repræsentanter i rådet bestemt af indbyggertallet.

Med oprettelsen af ROA blev der indført et ekstra administrativt niveau. I Amsterdam er der således i dag 4 administrative niveauer: kommunen, ROA, provinsen og staten.

De 16 kommuner, der deltager i ROA, ligger alle i den sydøstlige del af provinsen North Holland: Amsterdam, Aalsmeer, Amstelveen, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Oostzaan, Haarlemmermeer, Landsmeer, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland, Zaandstad og Zeevang.

Den geografiske afgrænsning af samarbejdsregionen bygger på historiske og praktiske hensyn. I ROA indgår de kommuner, der selv ønskede at indgå i samarbejdet. Der er andre kommuner, der funktionelt har tæt sammenhæng med Amsterdam, men som ikke har ønsket at deltage i samarbejdet, og et par enkelte kommuner, der ikke indgår i samarbejdet, fordi de hører til en anden provins.

Baggrunden for samarbejdet var, at der manglede ledige arealer til byudviklingen i Amsterdam Kommune, at omegnskommunerne tilsyneladende havde stor fordel af beliggenheden tæt på bykernen i Amsterdam, men ikke tilsvarende deltog i løsningen af problemerne i bykernen, og at der var store trafikproblemer i regionen.

Endvidere var der en opfattelse af, at Amsterdam Kommune på samme tid var for stor og for lille en enhed. For stor en enhed til at varetage de lokale opgaver på en effektiv måde, og for lille en enhed til at imødekomme behovet for planlægningen i det samlede byområde. Derfor blev der politisk skabt tilslutning til, på den ene side at oprette bydelråd til at varetage de lokale opgaver, og på den anden side lade ROA stå for planlægningen og løsningen af de grænseoverskridende byproblemer.

ROA har opgaver vedrørende regionens planlægning, boligforsyning, trafik- og transport, erhvervsudvikling og miljøbeskyttelse. Under rådet er der på hvert af opgaveområderne organiseret vejledende udvalg bestående af borgmestre og udvalgsformænd fra de deltagende kommuner. Udvalgene og administrationen er opdelt i 5 hovedområder: byplanlægning, offentlig boligforsyning, trafik og transport, miljø og økonomi.

ROA's opgaver:

Byplanlægning. ROA udarbejder en overordnet strukturplan for området, og vurderer i forhold til denne de kommuneplaner, der foreligger, og påpeger eventuelle uoverensstemmelser imellem kommuneplanerne og strukturplanen.

Boligforsyning. ROA formulerer et sammenhængende policy-program, hvori statens krav og ønsker om boliger udmøntes konkret i en regional boligforsyningsplan. På dette område har ROA en vejledende rolle overfor provinsen, og en overordnet koordinerende funktion overfor kommunerne. Derudover forhandler ROA med regeringen om finansiel støtte til gennemførelse af boligforsyningsplanen.

Trafik og transport. ROA udarbejder en regional trafikplan med det formål at gøre trafikbevægelserne i regionen så effektive som muligt. På det kollektive trafikområde har ROA kompetence til at give koncessioner, træffe beslutning om billetpriser, træffe beslutning om kommunale bidrag til den kollektive trafik og udarbejde køreplaner. Siden 1. januar 1994 har regionen selv fået mulighed for at bidrage til finansieringen af udbygningen af den kollektive trafik, der tidligere udelukkende var statsligt finansieret.

Miljøområdet. ROA udarbejder en regional miljøplan og årlige miljøprogrammer. Derudover forestår rådet planlægningen og udarbejdelse af budgetter for rensning af forurenede jord i regionen samt iværksættelse af opgaverne vedrørende jordrensning.

Økonomisk udvikling. ROA udarbejder en regional økonomisk udviklingsstrategi, der indeholder vejledning til kommunerne om placering af industrihuse, nye kontorområder og dagligvarehuse af regional betydning. Herudover repræsenterer ROA regionen udadtil, tager initiativer til at tiltrække virksomheder udefra, og hævder regionens interesser overfor andre myndigheder i spørgsmål om f.eks. lufthavnen (Schiphol) og havnen.

ROA modtager 3 hollandske gylden pr. indbygger fra de deltagende kommuner, hvilket i alt giver et årligt beløb på 3,6 mio. hollandske gylden. Staten giver herudover tilskud til visse projekter under ROA, herunder væsentligst til boligprojekter og projekter vedrørende udbygning af den kollektive trafik.

Konflikter imellem Amsterdam Kommune på den ene side og omegnskommunerne på den anden side er de mest almindeligt forekommende i samarbejdet. ROA har ikke nogen formel kompetence til at løse disse konflikter.

ROA betragtes som en overgangsstruktur til dannelsen af en direkte valgt storbyprovins for området. ROA har tilsluttet sig strukturplanerne, der indebærer, at rådet nedlægges, og der etableres en storbyprovins i 1998. Det er tanken, at den nye storbyprovins skal dannes ved en udskillelse af Amsterdam-regionen fra North Holland Provinz, der herved vil blive væsentligt mindre.

På nuværende tidspunkt er det imidlertid uafklaret, hvorvidt planerne om etablering af en direkte valgt storbyprovins vil blive iværksat i fuldt omfang, jf. afsnit 5.4.2 om status for gennemførelse af strukturmodellen.

5.3.2. Bydelsstyret i Amsterdam

I løbet af 1980'erne er Amsterdam Kommune blevet opdelt i 16 bydele med bydelsråd.

I 1978 blev der opnået politisk enighed i kommunalbestyrelsen i Amsterdam om at oprette to direkte valgte bydelsråd, der skulle fungere som pilotprojekter. Valgene til disse to bydelsråd fandt sted i 1981. Fra 1982 til 1986 blev der af universitetet i Amsterdam foretaget en evaluering af de foreløbige erfaringer med bydelsstyret.

Yderligere 4 råd blev oprettet i 1987, og en beslutning om fuld udbygning med yderligere 10 bydelsråd til de nuværende ialt 16 bydelsråd blev truffet af kommunalbestyrelsen i 1987. Resultatet er en opdeling af kommunen i 2 store bydele med over 75.000 indbyggere, 5 små bydele med under 30.000 indbyggere, og 9 mellemstore bydele med indbyggertal på mellem 30.000 og 50.000.

Formålet med bydelsreformen var:

- 1) at øge befolkningens politiske deltagelse,
- 2) at forbedre sammenhængen mellem de lokale beslutninger og de lokale ønsker og
- 3) at forbedre effektiviteten, d.v.s. opretholde samme serviceniveau med færre ressourcer.

Valg til bydelsrådene udskrives i forbindelse med kommunevalgene, hvor der således fremlægges to valglister. Det seneste kommunevalg fandt sted den 21. marts 1995.

Omkring 80 pct. af kommunens opgaver varetages af bydelsrådene. Bydelsrådene finansieres primært af midler fra en fond (Stadsdeelfond), som byrådet har oprettet.

Fordelingen af tilskud fra fonden til de enkelte bydelsråd fastsættes af byrådet ud fra kriterier som befolkningsstørrelse, akutte behov for forbedring af infrastruktur, boligforhold m.v.

Udover midlerne fra bydelsfonden finansieres bydelsrådenes budgetter af indtægter for tjenesteydelser udført af de forskellige forvaltninger under bydelsrådene. Bydelsrådene har kompetence til selv at fastsætte størrelsen af betalingerne for sådanne ydelser.

Ansatte i forvaltninger under bydelsrådene har samme status som andre kommunalt ansatte. Bydelsrådene har beføjelse til selv at foretage ansættelser, at udvide eller nedskære antallet af ansatte, samt at træffe beslutning om udlicitering af opgaver til private virksomheder.

Borgmesteren og udvalgsformændene har mulighed for - efter forudgående konsultation af bydelrådet - at stille forslag i den samlede kommunalbestyrelse om at omgøre en beslutning truffet af et bydelråd, som er i modstrid med generelle fælles interesser for Amsterdam Kommune. Ligeledes kan kommunen tage en opgave, som ligger hos et eller flere bydelråd, tilbage,

hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til f.eks. byens samlede udvikling. Endelig kan kommunen pålægge et bydelsråd "obligatorisk planlægning", d.v.s. pålægge bydelsrådet at fremlægge en plan for et projekt, som er ønsket af kommunen.

5.3.3. Rotterdam-regionen

Den nuværende regionale samarbejdsstruktur i Rotterdam-regionen - Stadsregio Rotterdam - omfatter 18 kommuner, d.v.s. Rotterdam Kommune samt 17 omkringliggende kommuner.

Tilsammen har disse 18 kommuner ca. 1,1 mio. indbyggere, heraf de 600.000 i Rotterdam Kommune. Arealmæssigt udgør de 18 kommuner et område på i alt 786 kvadratkilometer.

Stadsregio Rotterdam er et regionalt råd med deltagelse af indirekte valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer udpeget af kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner. Regionen omfatter følgende kommuner: Rotterdam, Albrandsward, Barendrecht, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Bernisse, Bleiswijk, Brielle, Capelle aan den Ussel, Maassluis, Ridderkerk, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Vlaarding en og Westvoorne. De 18 kommuner i Rotterdam-regionen er alle beliggende i South Holland provinsen.

Den geografiske afgrænsning af Rotterdam-regionen er primært baseret på kommunernes beliggenhed i forhold til Rotterdam Havn. Denne afgrænsning af området skal ses på baggrund af, at kommunerne i Rotterdam-regionen i høj grad er afhængige af havnens og de tilknyttede virksomheders udvikling. Havnen grænser op til flere af kommunerne, og et væsentligt element i overvejelser om en ny struktur har været ønsket om at samle planlægningen af alle havnerelaterede dispositioner på én myndigheds hænder.

Det har ikke været overvejet at anvende arbejdskraftoplandet som kriterium for afgrænsningen af regionen, da det umiddelbart var antaget, at regionen herved ville blive for stor og uhomogen, samt at det område, der ville blive tilbage i South Holland Provinz, ville blive for lille befolkningsmæssigt.

Rotterdam-regionen var tidligt fremme med planer for en ændret struktur, og har i vidt omfang været med til at præge regeringens overvejelser om en ændret struktur i storbyregionerne generelt.

Regeringen fremsatte den 13. november 1993 en særlig lov om administrationen i Rotterdam-regionen, som fastlagde rammerne for samarbejdet i regionen. Ideen i denne lov var, at Stadsregio Rotterdam skulle fungere som

en overgangsstruktur frem til etableringen af en egentlig storbyprovins med direkte valg. Stadsregio Rotterdam skulle således være forløberen for storbyprovinsen og forberede organiseringen af provinsens fremtidige administration.

Det var tanken, at storbyprovinsen skulle dannes ved en udskillelse af Rotterdam-regionen fra South Holland Provinz, der herved ville blive væsentligt mindre. Følgende principper blev lagt til grund for overvejelserne vedrørende det nye storbyprovinsniveau:

- * Det skal have en demokratisk basis (være direkte valgt).
- * Det skal ikke være et ekstra led, hvilket indebærer, at al kompetence fra provinsen skal overføres til det nye regionale organ sammen med visse funktioner fra kommunerne og staten.
- * Kompetenceområderne skal omfatte alle strategiske funktioner, d.v.s. havn, fysisk planlægning, miljø, transport, erhvervsfremme etc.
- * Lokal service skal være en lokal opgave.
- * Rotterdam Kommune opsplittes i mindre selvstændige kommuner, hvilket vil sikre en bedre lokal service og samtidig indebære, at kommunen ikke skal have overordnede strategiske funktioner.

Hovedindholdet i modellen for den nye struktur i Rotterdam-regionen er således, at der etableres en direkte valgt storbyledelse for hele området samtidigt med, at den nuværende Rotterdam Kommune opdeles i 11 selvstændige kommuner. Opdelingen af kommunen skal tage udgangspunkt i afgrænsningen af de eksisterende bydelsråd.

Det er bemærkelsesværdigt, at modellen blev fremlagt af kommunerne i enighed. Byrådet i Rotterdam har således foreslået sin egen nedlæggelse, og opdeling af kommunen i 11 selvstændige kommuner, hver Kommune med mellem 20.000 og 100.000 indbyggere.

Det nye storbyorgan skal ifølge planen være en ny og mere handlekraftig provins med udvidede beføjelser i forhold til den nuværende provins. Efter planen vil Rotterdams nye storbyprovins få tildelt følgende kompetence- og ansvarsområder:

- * Strategisk planlægning: fysisk planlægning, Rotterdam Havn offentlig boligsektor, transport, infrastruktur, miljøbeskyttelse, kulturelle og

rekreative faciliteter, erhvervsfremme og økonomisk udvikling samt allokering af midler til kommunerne.

- * Udførende opgaver: Rotterdam Havn, Rotterdam City Center og Kop van Zuid, som er det nye prestigefyldte centerområde på tidligere havnearealer, nye, større bolig- og erhvervsområder, udviklingsselskab, køb, udvikling, salg og udlejning af jord, offentlig transport, post, kultur, erhvervsfremme og økonomisk udvikling samt fordeling af indtægter.
- * Finansiell basis: Ejendomsskatter, havnen (havnedriften giver et årligt overskud på 500 mio. hollandske gylden) samt nye kontorområder.

Dette betyder, at de 28 kommuner i regionen efter planen alene skal have ansvaret for de lokale opgaver, der ikke har regionale aspekter, d.v.s. ansvaret for lokal service, vedligeholdelse af den offentlige boligsektor, uddannelse, sundhed, velfærd, social sikring og service, sport og rekreative områder.

På nuværende tidspunkt er det imidlertid uafklaret, hvorvidt planen om den nye struktur i Rotterdam vil blive iværksat i fuldt omfang, jf. afsnit 5.4.2. om status for gennemførelse af strukturmodellen.

5.4. Nye strukturovervejelser.

5.4.1. Rammeudspillet

I Holland er det en generel opfattelse, at de særlige udviklings-, miljø-, planlægnings- og fordelingsproblemer omkring storbyerne har skabt behov for en ny administrativ struktur.

I parlamentet har der således været tilslutning til, at problemerne med den administrative struktur i de 7 storbyområder er så store, at det er nødvendigt med en særlig administrativ løsning for disse områder.

Baggrunden for debatten i parlamentet om en politisk og administrativ reform i storbyerne var en række antagelser:

- * Implementering af de langsigtede nationale handlingsplaner forudsætter store investeringer i den offentlige sektor, miljøbeskyttelse og udvikling af nye boligområder.
- * Alle planerne kræver lokal handlekraft, men støder ofte på lokal modstand. Det er lettere at forhindre noget end at skabe muligheder og akti-

vitet, og der er komplicerede, tidskrævende beslutningsprocesser og stærke sektorinteresser.

- * Provinsniveauet er politisk svagt, især omkring de større byer, og derfor ude af stand til at implementere de store planer.
- * Etablering af regionale selskaber har i de seneste år undermineret demokratiet, skabt uklar ansvarsfordeling og umuliggjort en integreret planlægning.
- * Storbyerne er både problemområder og arnested for udvikling og fornyelse.
- * Det fremtidige byggeri ønskes i forbindelse med de eksisterende byer, og skal understøtte infrastrukturinvesteringerne - den såkaldte kompaktbystrategi.

Det hollandske parlament vedtog i juni 1994 en lov, der indeholder et rammeudspil, som senere skal udfyldes af de lokale myndigheder i de 7 storbyregioner. Løsningsmodellen i rammeudspillet består af to dele.

For det første er det tanken at danne nye storbyprovinser ved udskillelse af storbyregionerne fra de eksisterende provinser. Disse storbyprovinser skal tilføjes opgaverne fra de nuværende provinser, de grænseoverskridende kommunale opgaver (og dermed også de opgaver som typisk ligger i de interkommunale samarbejder) og nogle statslige opgaver. Storbyprovinserne vil herved få flere opgaver og yderligere beføjelser end de øvrige provinser.

For det andet skal de store centerkommuner i kernen af storbyregionerne opsplittes i et antal mindre selvstændige kommuner.

I strukturovervejelserne er økonomien tillagt afgørende betydning for, hvilken politisk tyngde og handlekraft de nye storbyprovinser vil få.

Det er tanken at styrke storbyprovinsniveauet ved at give storbyprovinserne - i hvert fald i Amsterdam, Rotterdam og Den Haag - en særlig kompetence til at fordele de generelle og specifikke statslige tilskud til kommunerne indenfor deres storbyregion. De første 5 år skal fordelingen af midler fra provinsen godkendes af indenrigsministeren, og der skal nedsættes et uafhængigt råd til at rådgive provinserne om fordelingen af tilskud. Efter 5-års-perioden skal storbyprovinserne selv stå for ressourcetildelingen til kommunerne i provinsen.

Den strategiske fysiske planlægning i storbyregionen skal ifølge rammeudspillet være en helt central opgave for de nye storbyprovinser.

Hver storbyprovins skal udarbejde en Integreret Strategisk Plan mindst hvert 10. år. Planen skal indeholde en række strategiske projekter. Storbyprovinserne fastlægger selv, hvad der er strategiske projekter. Jernbaner, offentlig transport, motorveje, større bolig- og erhvervsområder, affaldsdeponier er eksempler på strategiske projekter, men også andet kan udpeges. Kommunerne får mulighed for at anke sådanne beslutninger.

Den integrerede strategiske plan er bindende for kommunerne. Hvis kommuneplanerne ikke er i overensstemmelse med den strategiske plan, så må kommunerne justere deres planer.

Den nye storbyprovins vil være forpligtet til at konsultere kommunerne for at undersøge, om de ønsker at samarbejde om de enkelte strategiske projekter.

Hvis man her i første runde når til enighed, nedskrives det i en aftale mellem provinsen og kommunen, hvem der har hvilke forpligtelser i forhold til gennemførelsen, og hvordan projektet skal finansieres. Hvis kommunen derimod ikke er interesseret i det konkrete strategiske projekt, har provinsen kompetence til selv at overtage opgaven. De økonomiske midler til projektets gennemførelse kan provinsen tilbageholde som en andel af kommunens statslige tilskud, som provinsen fordeler.

Et andet centralt punkt i modellen er, at kommunerne fremover bør koncentrere sig om at varetage de rent lokale opgaver, mens de opgaver, der rækker ud over den enkelte kommunes grænser skal overføres til det nye storbyprovinsniveau. Det betyder, at kommunerne vil få ansvaret for følgende opgaver: uddannelse, sport og rekreation, sundhedsopgaver og sociale opgaver, lokale kulturaktiviteter, fordeling af boliger, zoneplaner, administration i forhold til egen befolkning samt vedligeholdelse af åbne pladser og veje. Samlet betyder modellen en tilbagevenden til 3-niveau-systemet i sin "rene" form.

I storbyerne vil strukturen herefter bygge på: en kommune af overskuelig størrelse med ansvaret for de rent lokale opgaver, en ny direkte valgt storbyprovins med ansvaret for de regionale og strategiske opgaver og staten med ansvaret for de helt overordnede opgaver.

I rammeudspillet blev der lagt vægt på, at initiativet og den konkrete udmøntning af løsningsmodellen skal komme nedefra, og tage udgangspunkt i regionernes forskellighed.

Gennemførelsen af modellen skal ifølge planen ske ved en 3-trins-strategi. Debatten om og vedtagelsen af rammeudspillet om storbyprovinserne var det første trin. Det næste trin i processen er, at de lokale myndigheder sammen skal blive enige om et forslag til den konkrete opgaveløsning i deres område. Efter forhandling med staten skal der så fremsættes et lovforslag for hvert af storbyområderne, hvori den konkrete udformning lægges fast.

Det ligger også i rammeudspillet, at kommunerne i de 7 storbyregioner forpligtes til at danne samarbejdsorganer, der kan forberede overgangen til den ny struktur i deres region.

5.4.2. Status for gennemførelse af strukturmodellen

Arbejdet med planlægningen af den nye struktur har således allerede været sat i gang i flere af de større byer. Rotterdam er længst fremme i denne proces, men også i Amsterdam og i Den Haag har der været drøftelser og været fremlagt planer for overgangen til de nye storbyprovinser.

Et lovforslag om den fremtidige politiske og administrative struktur i Amsterdam-området var tæt på fremsættelse. Der var politisk enighed om, at det regionale råds voksende betydning skulle konfirmeres gennem direkte valg, og gennem overtagelse af alle provinsens kompetenceområder indenfor Amsterdam-området. Der var også enighed om, at en række af Amsterdam Kommunes og de øvrige kommuners ansvarsområder (de såkaldte strategiske områder) skulle overgå til den ny storbyprovins.

Endelig var der politisk tilslutning til, at Amsterdam Kommune skulle opsplittes i 13 selvstændige kommuner. Erfaringerne med bydelsrådsstyret i Amsterdam blev betragtet som en væsentlig forudsætning for planen om opsplitning af kommunen. Det var tanken, at den nye struktur skulle træde i kraft i 1998.

28.000 underskrifter fra borgere i Amsterdam Kommune gav imidlertid anledning til en lokalafstemning om planerne for dannelse af en storbyprovins og kommunens opsplitning. Afstemningen blev afholdt den 17. maj 1995. Afstemningstemaet var et ja/nej til planen om dannelse af en storbyprovins og opsplitning af den nuværende kommune. Deltagelsen i afstemningen var ca. 40 pct., heraf stemte 92 pct. imod og 8 pct. for planens gennemførelse.

Tilsvarende blev der i Rotterdam Kommune på baggrund af en underskriftsindsamling afholdt en lokalafstemning den 7. juni 1995 om reformplanens gennemførelse. Næsten 40 pct. af kommunens befolkning deltog i afstemningen. Heraf stemte 86 pct. imod og 14 pct. for opsplitningen af Rotterdam Kommune i mindre selvstændige kommuner.

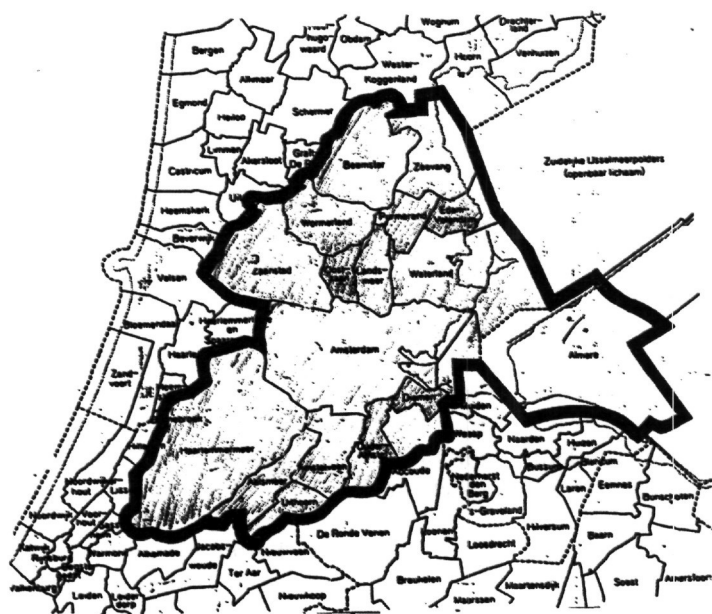
Rotterdam-regionen havde allerede fremlagt et forslag til en ny administrativ struktur i området. Efter forhandlinger med de statslige myndigheder blev forslaget i 1993 udmøntet i et konkret lovforslag, som er vedtaget af parlamentet. Efter lovforslaget skulle den ny struktur træde i kraft allerede i 1997, jf. afsnit 5.3.3. om arbejdet med indførelsen af en ny struktur i Rotterdam-regionen.

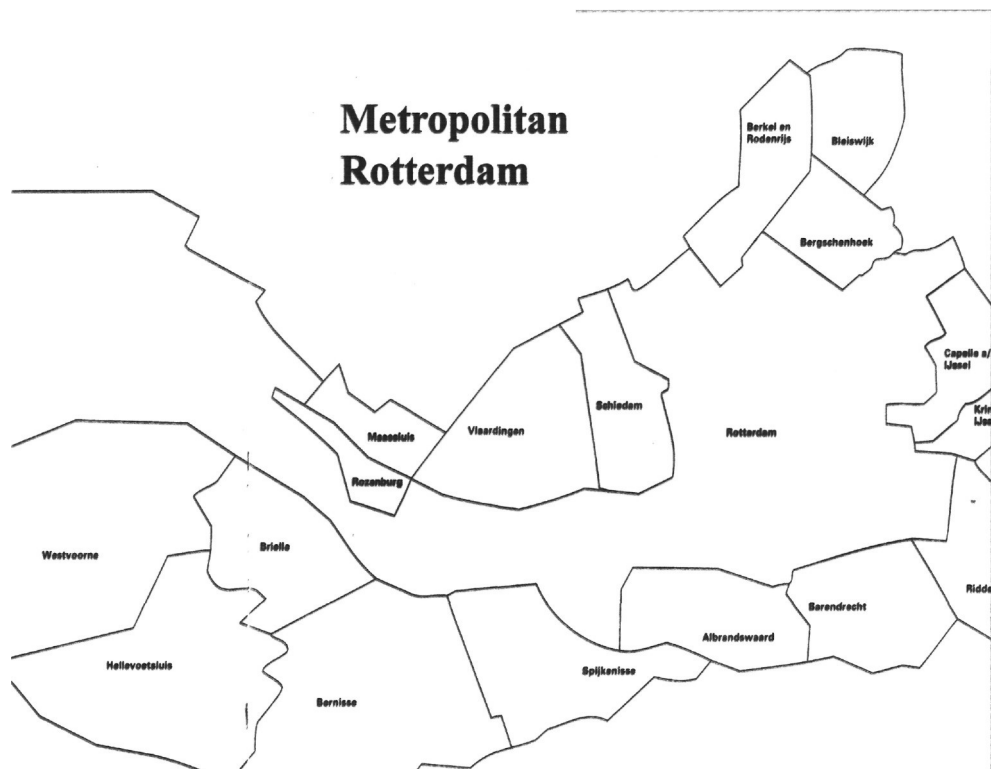
Formelt set, er afstemningerne kun vejledende for kommunalbestyrelserne i Amsterdam og i Rotterdam, men partierne har på forhånd bundet sig politisk til at rette sig efter afstemningsresultatet. De lokale folkeafstemninger i Amsterdam og Rotterdam Kommuner i maj og juni måned 1995 har derfor foreløbigt sat storbyreformarbejdet i stå.

Resultatet af de afholdte afstemninger er imidlertid stærkt omdiskuteret i Holland. Flere mener, at disse afstemninger burde have omfattet borgerne i alle regionens kommuner og ikke have været begrænset til borgerne i de centrale kommuner i storbyregionerne. Og mange kritiserede den lokale politiske debat op til afstemningerne for at lægge for stor vægt på ulemperne ved en opsplitning af centerkommunen, og for lidt vægt på de nye opgaver og muligheder i storbyprovinserne.

Da sekretariatet for Hovedstadskommissionen i juni 1995 besøgte Holland, var der endnu ikke klarhed over, hvorledes reformovervejelserne nu skulle fortsættes.

Umiddelbart så både det hollandske indenrigsministerium og kommunerne problemer i, at gennemføre storbyprovinserne uden den planlagte opsplitning af de store centerkommuner i mindre kommunale enheder. En strukturløsning, hvor man opretholder de store og stærke centerkommuner indenfor rammerne af de fremtidige storbyprovinser vil give politisk ubalance i beslutningerne. Forhandlingerne med omegnskommunerne i storbyregionerne har endvidere været ført ud fra den klare forudsætning, at den centrale bykommune blev splittet op. Hvis der ændres på denne forudsætning, vil det sandsynligvis påvirke omegnskommunernes indstilling til at indgå i en fremtidig storbyprovins.





6. England

6.1. Landets administrative struktur

England har ca. 57,6 mio. indbyggere. Det kommunale system i England er baseret på counties og de mindre districts. Både counties og districts ledes af direkte valgte råd (councils).

England er - uden for Greater London og de 6 Metropolitan Counties - opdelt i 39 counties og 296 districts.

District councils har ansvar for de lokale beslutninger og den lokale service, mens county councils står for opgaver, der kræver et noget større befolkningsunderlag. De fleste districts har imellem 75.000 og 150.000 indbyggere, der er dog også både mindre og større districts.

Counties har et befolkningsunderlag på imellem 300.000 til 1,5 mio. (Dog har Isle of Wight kun 119.000 indbyggere).

6.2. Opgavefordeling

6.2.1. De kommunale opgaver

District councils varetager opgaver vedrørende:

- * miljøbeskyttelse,
- * boligudlejning,
- * lokal planlægning og
- * affaldsindsamling.

6.2.2. De amtskommunale opgaver

County councils varetager opgaver vedrørende:

- * strategisk planlægning,
- * trafikplanlægning,
- * motorveje,
- * trafikregulering,
- * uddannelse,
- * forbrugerbeskyttelse,
- * affaldsbortskaffelse,
- * politi,
- * brandvæsen,
- * biblioteksvæsen og
- personrelaterede sociale ydelser.

Herudover kan såvel counties som districts varetage opgaver som:

- * parkvedligeholdelse,
- * museumsdrift o.s.v.

De kommunale myndigheder kan kun påtage sig opgaver, som de er udtrykkeligt pålagt i lovgivningen. Klager over de kommunale myndigheders administration behandles af en uafhængig ombudsmand ("Commissioner for Local Administration"). Der er tre ombudsmænd, der undersøger klager over kommunerne i England, samt én for Wales og én for Skotland.

6.2.3. Økonomi

De kommunale udgifter udgør ca. 25 pct. af de samlede offentlige udgifter.

Kommunernes indtægter stammer fra "the council tax" samt fra en andel af statslige skatteindtægter m.v. Kommunale anlægsudgifter finansieres først og fremmest ved låntagning eller ved salg af jord og bygninger.

Siden 1984 har regeringen haft mulighed for at gribe ind overfor de kommunale budgetter ved at sætte et maksimum for udgifterne i kommuner, som man mener udvider forbruget for kraftigt.

6.3. Storbyområderne og London

I Londonområdet (Greater London) er strukturen noget anderledes end resten af landet, idet området er opdelt i 32 boroughs, der svarer til districts i resten af landet samt City of London med hver deres folkevalgte råd.

Greater London havde i starten af 1990'erne 6,9 mio. indbyggere. Befolkningstallet har været faldende i en årrække. Størrelsen på de enkelte boroughs varierer fra knapt 330.000 til knapt 140.000 indbyggere med City of London (godt 5.000 indbyggere) som en undtagelse. Som en overbygning hertil var der indtil 31. marts 1986 et storbyråd (Greater London Council).

Ud over Greater London Council var der før 31. marts 1986 seks andre storbyråd (metropolitan counties): Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands og West Yorkshire.

Disse seks storbyråd var opdelt i ialt 36 districts, de fleste med over 200.000 indbyggere. Samtidigt med nedlæggelsen af Greater London Council nedlagde man også disse seks storbyråd og overførte opgaverne til de mindre districts.

Det Konservative parti udmeldte i 1983, at Greater London Council og de seks storbyråd var overflødige, og at den relativt store afstand til skatteyderne betød, at storbyrådene førte en urealistisk udgiftspolitik. Derudover mente det Konservative parti, at storbyrådene havde tilkæmpet sig en uhensigtsmæssig stærk strategisk rolle, som gav konflikter i forhold til district'erne med hensyn til arealplanlægningen, og som også gav konflikter med staten på det udenrigspolitiske og forsvarspolitiske område.

På baggrund heraf fremlagde regeringen i 1985 et lovforslag, og det blev besluttet at nedlægge Greater London Council samt de øvrige seks storbyråd med virkning fra 31. marts 1986. En række områder som brand, politi og offentlig transport blev dog overført til indirekte valgte fælles organer (Fire and Civil Defence Boards og Transport Boards). Andre af opgaverne overførtes til Department of Environment og Department of Transport. I forbindelse med beslutningen om nedlæggelse af storbyrådene blev disse opgaveoverførsler særligt kritiseret p.gr.a. den manglende direkte politiske indflydelse på beslutningerne.

Regeringen overtog også ansvaret for den overordnede strategiske planlægning i området, ligesom regeringen fik mulighed for at gribe ind, hvis de lokale myndigheder ikke kunne finde fælles løsninger i forhold til affaldsbortskaffelse og trafikafvikling.

I Greater London varetager "boroughs'erne" herefter de resterende kommunale opgaver.

Nedlæggelsen af Greater London Council i 1986 betød, at de opgaver, som Greater London Council hidtil havde varetaget, blev fordelt mellem 77 forskellige selskaber og organer. I dag eksisterer der altså ikke noget overordnet organ for hele Londonområdet. De enkelte boroughs er dog på nogle områder (bl.a. om økologi og hjælpeprogrammer) gået sammen i frivillige kommunale fællesskaber.

6.4. Strukturovervejelser

Den engelske regering igangsatte i 1992 et kommissionsarbejde, der skulle forberede en reform af den kommunale struktur.

Kommissionen skulle vurdere den kommunale struktur, herunder om det to-strengede system kan erstattes af et én-strengt system bestående af større enheder.

Kommissionen afgav sin betænkning i foråret 1995. Betænkningen indeholdt imidlertid ikke forslag til en ny én-strengt struktur, således som det

havde været ønsket af regeringen i forbindelse med nedsættelsen af kommissionen. Derfor er der nedsat en ny kommission, der har fået til opgave at undersøge 30 på forhånd udvalgte byområder med henblik på at overveje et én-strengt system i disse områder. Den nye kommission skal afgive betænkning inden årsskiftet 1996/97.



(County Councils Gazette, 1972)

Note: The metropolitan counties named in Figure 1.1 no longer exist as a consequence of the Local Government Act 1985 but the district councils within them still continue.

GREATER LONDON, THE CITY AND THE LONDON BOROUGHS



7. Tyskland

7.1. Landets administrative struktur

Tyskland har ca. 80,6 mio. indbyggere. Tysklands administration bygger på et føderalistisk system, og fordelingen imellem centralmagten (forbundet) og de forbundne enheders (delstaternes) kompetenceområder er fastsat i den tyske grundlov fra 1949.

Tyskland er opdelt i 16 delstater (Länder) (inklusiv de 5 delstater i det tidligere Østtyskland), der har udstrakt selvbestemmelse, og selv udformer lovgivningen på væsentlige områder. Forbundsmyndighederne; tager sig af udenrigspolitik, forsvar, told, mønt og postvæsen, mens delstaterne stort set har lovgivningen på de øvrige områder. På nogle felter kan der dog være konkurrerende lovgivning og overlappende beslutningsbeføjelser. Når der opstår stridsspørgsmål imellem forbund og delstater afgøres sagerne af en særlig domstol.

Delstaterne har således egen lovgivning, egne ministerier og administration.

Under delstatsniveau er der en to-delt kommunal struktur bestående af primærkommuner (Gemeinden) og sekundærkommuner (Landkreise), men betegnelserne og opgaverne varierer fra delstat til delstat.

Berlin, Hamburg og Bremen har særstatus som bystater (Stadtstaaten), hvilket vil sige, at disse bykommuner også er delstater med selvstændig lovgivningskompetence og deltagelse i forbundsrådet (Bundesrat, der er delstaternes organ i forbundet).

Bystaterne er underopdelt i flere mindre forvaltningsenheder (Bezirke), der varetager mere lokale opgaver under bystaternes tilsyn. I bydelene (Bezirke) er der valgte råd (Bezirkversammlung/Bezirksamt) og dertil hørende forvaltninger (Bezirksverwaltung/Bezirksamt).

7.2. Opgavefordeling

Under delstatsniveau er der en to-delt kommunal struktur bestående af primærkommuner (Gemeinden) og sekundærkommuner (Landkreise), begge niveauer ledes af folkevalgte repræsentanter, men betegnelserne og opgaverne varierer fra delstat til delstat. Hver delstat kan selv fastlægge rammerne for deres kommunestyre.

7.2.1. Økonomi

I Tyskland er opkrævningen af skatter og fordelingen af de offentlige midler meget kompleks. Tyske kommuner har ikke egne indtægter i nævneværdig grad. Skatterne inddrages centralt af forbundet og länderne, og midlerne fordeles derfra. Mange offentlige opgaver finansieres blandet ("Mischfinanzierung") fra forskellige administrative niveauer.

7.3. Storbyområderne Hamburg og Berlin

7.3.1. Hamburg

Hamburg har ca. 1,6 mio. indbyggere. Hamburg har som bystat status som både kommune og delstat.

Der er en særlig støtteordning fra forbundsregeringen til bystaterne Hamburg, Berlin og Bremen.

Hamburg er opdelt i flere mindre forvaltningsenheder (Bezirke), der varetager de mere lokale opgaver under bystatens tilsyn. Bystaten ledes af en regering (Senat) med en overborgmester som regeringschef, og en række

regeringsmedlemmer (senatorer) med ansvar for forskellige ressortområder. Parlamentet (Bürgerschaft) har ansvaret for lovgivningen og kontrollen med regeringen.

Hamburg har indgået aftaler med delstaterne Slesvig-Holsten og Niedersachsen om samarbejde med hensyn til fysisk planlægning, miljøbeskyttelse, trafik-, energi- og erhvervspolitik.

Hamburg har problemer med stigende sociale udgifter og faldende skatteindtægter. Befolkningsstrukturen er præget af, at den velstillede del af befolkningen flytter ud af Hamburg til omegnskommunerne. Dagligt pendler ca. 220.000 personer til Hamburg for at arbejde, men betale skat i omegnskommunerne.

I starten af 1980'erne var erhvervsstrukturen præget af traditionel industri samt aktiviteter, der var knyttet til havnen i Hamburg. Da disse områder var ramt af tilbagegang, satsede bystaten - bl.a. med etableringen af en ny erhvervs- og markedsføringsorganisation for Hamburg i 1985 ("Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung-HWF") - på opbygning af serviceerhverv samt anden industri. Siden midten af 1980'erne har der været stærk vækst i beskæftigelsen i serviceerhvervene.

Havnen i Hamburg er Europas næststørste havn indenfor containertrafik, kun havnen i Rotterdam er større. Havnen drives af delstatsregerings skibsfarts- og havneministerium.

7.3.2. Berlin

Berlin har ca. 3,4 mio. indbyggere, heraf ca. 2,1 mio. i den vestlige del og 1,3 mio. i den østlige del. Berlin har som bystat status både som kommune og delstat.

Berlin ledes af en delstatsregering (Senat) med regeringschefen (Regieren-der Bürgermeister) i spidsen.

Berlin er opdelt i 23 delkommuner (Bezirke). I hver delkommune er der dels et Bezirksamt og dels en Bezirksverordnetenversammlung (byrådet for delkommunen).

Bezirksamt består af en borgmester (Bezirksbürgermeister) samt 6 bezirksstadträte, der hver er ansvarlige for et fagligt ressortområde. Bezirksverordnetenversammlung består i hver delkommune af 45 medlemmer uanset delkommunens størrelse. Bydelsrådets 45 medlemmer er direkte valgt af bydelens borgere, mens bezirksamt vælges af bydelsrådet.

Borgmesteren er ikke formand for bydelsrådet, men skal sammen med de seks bezirksstadträte stå til rådighed under bydelsrådsmøderne.

De 23 bezirksborgmestre varetager de enkelte delkommuners interesser overfor senatet (bystatsregeringen) i et særligt forum, der kaldes "Rat der Bürgermeister".

Der er i Berlin mange forskellige byplanmæssige problemer, der skyldes byens særlige historiske baggrund, hvor den vestlige del af Berlin i mange år har været en indkapslet "ø" i Østtyskland, og i denne periode har der ikke været planlægningsmæssig sammenhæng mellem byudviklingen og infrastrukturen i Vestberlin og Østberlin.

Berlin er omfattet en særlig støtteordning fra forbundsregeringen til bystaterne Berlin, Hamborg og Bremen.

Efter genforeningen ydede forbundsregeringen endvidere statsstøtte til virksomheder i Berlin, men denne statsstøtte er nu næsten helt aftrappet.

Beslutningen om at gøre Berlin til hovedstad giver mange politiske problemer og konflikter med forbundsregeringen. Der er derfor nedsat en stående arbejdsgruppe (Hauptstadtbüro) under regeringschefen, der tager sig af disse spørgsmål.

Indbyggertallet i Berlin er steget med 220.000 i løbet af de sidste ti år, de 32.000 fra slutningen af 1989 til 1993. Der planlægges ud fra en nettotilvækst til Berlin på 30.000-35.000 personer om året i de næste år, således at befolkningen i Berlin i år 2010 skulle nå op på omkring 3,7 mio. indbyggere.

Arbejdsløsheden i Berlin er relativt høj - 12,9 pct. for hele bystaten (februar 1992), fordelt på 13,6 pct. i Østdelen (92.700 personer) og 12,5 pct. i Vestdelen (122.900).

7.4. Strukturovervejelser

Genforeningstraktaten har en bestemmelse, der udtrykkeligt stiller krav om, at de politisk ansvarlige i delstaterne Berlin og Brandenburg skal forhandle om dannelsen af en fællesdelstat ved en sammenlægning af de to nuværende delstater.

I løbet af de næste fem år skal Berlin således sammenlægges med den omkringliggende delstat Brandenburg. Der er planer om et valg til den nye fælles delstat i 1999.

Brandenburg er i forhold til Berlin tyndt befolket og svagere udviklet erhvervsmæssigt og infrastrukturelt. Brandenburg har imidlertid bedre fysiske muligheder for byudvikling, der er flere ledige arealer, og gmnndpriserne er væsentligt lavere end i Berlin. Det er planlagt, at den nye delstatsregering skal have hovedsæde i Potsdam i Brandenburg, der grænser op til Berlin.

Den nye delstat Berlin-Brandenburg vil få omkring 6 mio. indbyggere (ca. 3,5 mio. fra Berlin og ca. 2,5 mio. fra Brandenburg).

Der er dannet et udvalg, der skal forberede sammenlægningen. Baggrunden for forbundsstatens ønske om at gøre Berlin til en del af en anden delstat er, at forbundsstaten vil forhindre en for stor magtkoncentration i et Berlin, som både er en selvstændig delstat og samtidig landets hovedstad.

I Berlin planlægges endvidere en administrativ reform, hvor målsætningerne er : reducere af delkommunernes antal, opstramning af det politiske system, herunder nedbringelse af antallet af politikere på alle niveauer samt fornyelse og effektivisering af den offentlige sektor, herunder indførelse af servicemålstyring.

Bilag j. Styrelsesmæssige forhold i hovedstadsområdet - særligt om Københavns Kommune

1. Generelt om indholdet

Dette bilag indeholder overvejelser vedrørende behovet for nye eller ændrede styreformer i de kommunale styrelseslove i relation til kommunerne i hovedstadsområdet - med særligt henblik på styrelsesforholdene i Københavns Kommune. Der redegøres i denne forbindelse for kommissionens mere konkrete overvejelser med hensyn til spørgsmålet om en ændret styreform for Københavns Kommune, samt for Københavns Borgerrepræsentations svar på kommissionens høring over disse overvejelser.

I afsnit 2 er redegjort for de styreformer, som de kommunale styrelseslove giver mulighed for i dag, samt kommissionens vurdering af behovet for nye eller ændrede styreformer i relation til kommunerne i hovedstadsområdet.

Afsnit 3 indeholder en kort redegørelse for den historiske udvikling i Københavns styrelsesforhold, som har ledt frem til de regler, der gælder i dag. I afsnit 4 findes en beskrivelse af den gældende styreform i Københavns Kommune.

Der er en række forskelle mellem styrelsesordningen i Københavns Kommune og i landets øvrige kommuner, herunder de øvrige magistratskommuner. I afsnit 5 er disse forskelle beskrevet i hovedtræk. I denne forbindelse er givet en kort beskrivelse af de centrale begreber i kommunestyret, hvor der er væsentlige forskelle mellem magistratsstyre og udvalgsstyre.

I afsnit 6 er problemerne ved den gældende styrelsesordning i Københavns Kommune opridset. Der er i denne forbindelse taget udgangspunkt i den beskrivelse, der findes i betænkning nr. 1114/1987. For nærmere oplysninger om Københavns Kommunes styreform m.v. henvises i øvrigt til denne betænkning.

I afsnit 7 redegøres der for Københavns Borgerrepræsentations beslutning vedrørende iværksættelse af forsøg med bydelsstyre, og afsnit 8 indeholder kommissionens foreløbige overvejelser om en fremtidig styrelsesmæssig model for Københavns Kommune.

I afsnit 9 refereres Borgerrepræsentationens svar på en høring fra kommissionen omkring en ændret styreform.

2. Behovet for nye eller ændrede styreformer i de kommunale styrelseslove i relation til kommunerne i hovedstadsområdet

Reglerne om det kommunale styre er fastlagt i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995). Den kommunale styrelseslov indeholder ensartede regler for alle primærkommuner og amtskommuner - bortset fra Københavns Kommune, hvis styrelse er reguleret i en særlig lov (lovbekendtgørelse nr. 616 af 18. juli 1995).

Den kommunale styrelseslovs almindelige styreform er et udvalgsstyre. Den umiddelbare forvaltning varetages af et Økonomiudvalg og et eller flere stående udvalg. Udvalgenes medlemmer vælges ved forholdstalsvalg. Borgmesteren er formand for Økonomiudvalget, mens de stående udvalg selv vælger deres formand.

Den kommunale styrelseslovs § 64 giver mulighed for, at kommunalbestyrelserne i Frederiksberg, Odense, Aalborg og Århus Kommuner kan træffe bestemmelse om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat. Bestemmelsen forudsætter, at den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender varetages af magistraten eller de enkelte magistratsmedlemmer, som vælges ved forholdstalsvalg. Kun Frederiksberg Kommune har ikke benyttet adgangen til at indføre en magistratsordning.

Styreformen for Københavns Kommune er i henhold til lov om Københavns Kommunes styrelse et magistratsstyre. Dette magistratsstyre adskiller sig på flere områder fra de magistratsstyreordninger, der findes i Odense, Aalborg og Århus Kommuner.

For kommuner med udvalgsstyre blev der ved en lovændring i 1989 skabt hjemmel til, at der alene skulle nedsættes ét stående udvalg, idet kravet om nedsættelse af et socialudvalg samtidig blev ophævet.

Ved lov nr. 259 af 6. maj 1993 blev der i den kommunale styrelseslov givet adgang til at etablere nye styreformer. Kommunerne fik adgang til at vælge et såkaldt "mellemformsstyre", der er en mellemform mellem et udvalgs- og et magistratsstyre. Det særlige ved mellemformsstyret er et styrket Øko-

nomiudvalg med deltagelse af de stående udvalgs formænd. Formændene vælges ved forholdstalsvalg af kommunalbestyrelsen for hele valgperioden.

Der blev endvidere i den kommunale styrelseslov givet adgang til et såkaldt "udvalgsløst styre". I kommuner med udvalgsløst styre nedsættes ikke Økonomiudvalg og stående udvalg til at varetage den umiddelbare forvaltning (bortset fra et stående udvalg til at træffe afgørelse om sociale ydelser m.v. til enkeltpersoner).

Samtidig blev der skabt hjemmel til, at en kommunalbestyrelse med indenrigsministerens godkendelse kan etablere en styreform, der afviger fra det traditionelle udvalgsstyre eller magistratsstyre eller som afviger fra mellemformsstyret eller det udvalgsløse styre. F.eks. vil indenrigsministeren kunne godkende indførelse af et forretningsudvalgsstyre, hvor den umiddelbare forvaltning er henlagt til et enkelt udvalg (forretningsudvalget).

Herudover blev der i loven givet hjemmel til, at en række regler i styrelsesloven, særligt vedrørende udvalgsstyret, kan fraviges med indenrigsministerens godkendelse.

Ved samme lovændring blev de hidtidige begrænsninger i de opgaver, der kan henlægges til Økonomiudvalget, ophævet.

I betænkning nr. 1268/1994 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor konstaterede fornyelsesudvalget, at der efter de seneste ændringer i styrelsesloven generelt ikke fandtes at være hindringer i lovgivningen for en fortsat udvikling i de kommunale organisationsforhold, herunder i udvalgs- og forvaltningsstrukturen. Det anføres i den forbindelse, at de styrelses- og bevillingsmæssige regler for kommunernes virksomhed løbende er blevet ændret i retning af, at give den enkelte kommune stadig bedre muligheder for at tilpasse sin organisation til de lokale ønsker og behov.

Efterfølgende er der ved en ændring af den kommunale styrelseslov (lov nr. 286 af 27. april 1994) givet kommunerne adgang til at oprette kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg med selvstændig kompetence på visse nærmere bestemte områder.

Da kommunerne ved de ovennævnte lovændringer har fået en meget stor organisatorisk frihed, synes den kommunale styrelseslov i dag at være tilpasset fremtidens krav om adgang til fleksible løsninger. Den kommunale styrelseslovs eksisterende muligheder for indretning af kommunestyret vil også kunne opfylde de behov, der måtte være for organisatoriske ændringer

i tilfælde af en eventuel udlægning af visse amtskommunale opgaver til hovedstadsområdet kommuner.

Generelt forekommer der derfor på nuværende tidspunkt ikke at være behov for nye eller ændrede styreformer i relation til kommunerne i hovedstadsområdet.

For så vidt angår Københavns Kommune er det derimod kommissionens opfattelse, at der er behov for ændrede regler om de styrelsesmæssige forhold. Københavns Kommune er som ovenfor nævnt ikke omfattet af den kommunale styrelseslov, og der har i kommunen været forskellige styrelsesmæssige problemer.

Der er nedenfor - efter en redegørelse for den historiske udvikling - foretaget en gennemgang af den gældende styrelsesordning i Københavns Kommune sammenholdt med styrelsesordningerne i andre kommuner. I den forbindelse er problemerne ved den gældende styrelsesordning i Københavns Kommune skitseret.

3. Den historiske udvikling i København

I 1659 afgav kong Frederik den 3. under svenskernes belejring af København løfte om nye privilegier for byen. Efter disse privilegier fik borgerne ret til i fællesskab med en kongevalgt magistrat at vælge 32 borgere. Disse 32 mænd skulle styre byens anliggender sammen med magistraten.

Ved anordning angående kommunalbestyrelsen i København af 1. januar 1840 indførtes en folkevalgt Borgerrepræsentation på 36 medlemmer. Borgerrepræsentationen skulle styre byens anliggender sammen med magistraten. Magistraten skulle bestå af overpræsidenten, som var formand, samt 3 borgmestre og 6 rådmænd. Overpræsidenten og borgmestrene skulle som hidtil udpeges af kongen, mens rådmændene fremover skulle vælges af Borgerrepræsentationen.

Efter at grundloven af 1849 havde fastslået kommunernes ret til selvstyre, vedtoges lov om bestyrelsen af Københavns Kommunes anliggender af 4. marts 1857. Ved denne lov opretholdtes det hidtidige "tokammersystem". Det indebar, at der til en gyldig kommunalbestyrelsesbeslutning krævedes enslydende vedtagelse i Borgerrepræsentationen og magistraten. Magistraten, d.v.s. samtlige borgmestre og rådmænd, skulle vælges af Borgerrepræsentationen. Den kongevalgte overpræsident var dog fortsat formand for magistraten.

Ved lov nr. 75 af 18. marts 1938 om forandringer i og tillæg til lov om bestyrelsen af Københavns Kommunes anliggender af 4. marts 1857 m.m. blev styrelsen ændret til et etkammersystem, idet Borgerrepræsentationen fik tillagt den besluttende myndighed i kommunens anliggender. Magistraten havde herefter alene den administrative myndighed. Overpræsidenten skulle ikke længere være medlem af magistraten.

På baggrund af Kommunallovskommissionens betænkning om kommuner og kommunestyre (nr. 420/1966) gennemførtes den styrelsesmæssige reform for landets øvrige kommuner ved lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse. Loven, som trådte i kraft den 1. april 1970, omfattede bortset fra nogle ganske få bestemmelser ikke Københavns Kommune.

I februar 1976 vedtog Borgerrepræsentationen et udkast til en ny lov om Københavns Kommunes styrelse og fremsendte dette til Indenrigsministeriet. Med udgangspunkt i dette udkast, og efter forhandlinger med Københavns Kommune, udarbejdede ministeriet et forslag til en lov om Københavns Kommunes styrelse. Forslaget blev vedtaget af Folketinget som lov nr. 274 af 8. juni 1977 om Københavns Kommunes styrelse. Loven trådte i kraft den 1. januar 1978.

Ved behandlingen af loven var der i Folketinget bred tilslutning til, at Københavns Kommunes styrelse i det væsentlige skulle bringes på linie med styrelsen af landets øvrige kommuner.

De gennemførte ændringer i kommunens styrelse gik i hovedtræk ud på følgende:

Rådmandsstillingerne blev nedlagt og magistratens medlemsantal reduceret. Samtidig skete der en omlægning af ressortfordelingen mellem borgmestrene. Borgmestrene skulle fremtidig vælges blandt Borgerrepræsentationens medlemmer, og borgmestrenes valgperiode blev forkortet fra 8 til 4 år.

Retten til at indbringe enhver af magistratens beslutninger for Borgerrepræsentationen, som tidligere kun tilkom overborgmesteren, blev udvidet til at gælde for alle borgmestre.

På en række punkter skete der en tilnærmelse til reglerne i den almindelige styrelseslov samt en tilnærmelse mellem reglerne i Borgerrepræsentationens forretningsorden og normalforretningsordenen for kommuner.

I 1985 nedsatte indenrigsministeren et udvalg med den opgave at undersøge Københavns Kommunes styrelsesmæssige forhold, herunder at tilvejebringe et materiale, der kunne belyse behovet for ændringer i styrelsesordningen for Københavns Kommune samt fordele og ulemper ved sådanne ændringer.

I betænkning nr. 1114/1987 er bl.a. angivet udvalgets overvejelser vedrørende fordele og ulemper ved ændringer i form af:

modifikationer i den gældende styrelsesordning,

indførelse af et mellemformsstyre (udvalgsstyre med heltidsbeskæftigede udvalgsformænd) og

* indførelse af et traditionelt udvalgsstyre.

Udvalget foreslog - uanset hvilken styreform der ville blive valgt - at den særlige styrelseslov for Københavns Kommune blev ophævet, og at Københavns Kommune blev inddraget under lov om kommunernes styrelse. Udvalget fandt det dog hensigtsmæssigt at bevare nogle af de særordninger, som ikke havde sammenhæng med styreformen i Københavns Kommune, men som skyldes andre forhold, særligt kommunens størrelse,

Betænkningen blev efterfølgende sendt til udtalelse i Københavns Kommune. Der kunne ikke i Borgerrepræsentationen opnås flertal for en bestemt styremodel, og der blev da heller ikke fremsat lovforslag på grundlag af betænkningen.

Den københavnske styrelseslov er siden 1977 blevet ændret flere gange, samtidig med tilsvarende ændringer i loven om kommunernes styrelse (dog bortset fra reglerne om lokaludvalg, jf. § 65 d i den kommunale styrelseslov, idet der ikke i Københavns Kommune var en afklaret stilling hertil). Grundtrækkene i 1977-loven er imidlertid ikke ændret.

4. Den gældende styrelsesordning i Københavns Kommune

4.1. Indledning

Den københavnske styrelseslov indeholder de overordnede regler om de kommunalpolitiske organer i Københavns Kommune: Borgerrepræsentationen og dennes formand, magistraten, herunder overborgmesteren og borgmestrene, og udvalgene. Endvidere indeholder loven regler om kommunens

økonomiske forvaltning og om tilsynet samt en række særlige bestemmelser.

Efter loven fastsættes de nærmere regler om Københavns Kommunes styrelse i en styrelsesvedtægt, der vedtages af Borgerrepræsentationen og stadfæstes af indenrigsministeren. De gældende regler findes i vedtægt af 25. november 1977 for styrelsen af de kommunale anliggender i Københavns Kommune, med den seneste ændring stadfæstet af Indenrigsministeriet den 16. maj 1995.

Reglerne i loven og vedtægten suppleres af reglerne i forretningsordenen, der vedtages af Borgerrepræsentationen, og som bl.a. indeholder regler om Borgerrepræsentationens forhandlinger og tilvejebringelsen af dens beslutninger.

4.2. Borgerrepræsentationen

Københavns Kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen, der benævnes Borgerrepræsentationen, og vælges efter reglerne i den kommunale valglov. Medlemstallet er i styrelsesvedtægten fastsat til 55.

Borgerrepræsentationen styrer kommunens anliggender, og er den øverste myndighed i kommunen. Der tilkommer ikke magistraten eller dens enkelte medlemmer nogen selvstændig, modstående beslutningsret, bortset fra tilfælde, hvor det udtrykkeligt er bestemt i lovgivningen. Borgerrepræsentationen kan således efter loven forhandle og afgøre enhver sag, der vedrører kommunen.

Borgerrepræsentationen kan dog ikke træffe endelig beslutning i en sag, uden at magistraten har været inddraget. Hvis Borgerrepræsentationens behandling af en sag ikke sker på grundlag af et af magistraten fremsendt forslag, skal sagen have været forelagt magistraten. Dog er sager, der udelukkende hører under Borgerrepræsentationen, undtaget fra denne regel.

Borgerrepræsentationen kan af magistraten kræve alle oplysninger om kommunens anliggender. Der er endvidere i Borgerrepræsentationens forretningsorden bestemmelser om, at Borgerrepræsentationens medlemmer kan stille henholdsvis forespørgsler og spørgsmål til magistraten.

Borgerrepræsentationen vælger sin formand blandt sine medlemmer på det konstituerende møde. Valget har gyldighed for Borgerrepræsentationens funktionsperiode. Valgmetoden er det såkaldte bundne flertalsvalg.

De funktioner, der er henlagt til Borgerrepræsentationens formand, er almindelige mødeledelsesbeføjelser.

Formanden har endvidere uden at være medlem ret til at deltage i forhandlinger i udvalg uden stemmeret.

På det første ordinære møde i valgperioden vælger Borgerrepræsentationen næstformænd blandt sine medlemmer. Valget foretages under ét efter forholdstalsvalgmetoden. Antallet af næstformænd er i styrelsesvedtægten fastsat til 4.

Næstformændenes opgave er at fungere som mødeledere ved formandens forfald, samt når formanden ønsker aflastning eller ønsker at deltage i debatten i et møde.

4.3. Magistraten

Magistraten, der består af en overborgmester og 6 borgmestre, vælges af Borgerrepræsentationen ved forholdstalsvalg på det konstituerende møde.

Det tilkommer den gruppe, der ved forholdstalsvalget opnår det højeste delingstal, at udpege overborgmesteren. De øvrige borgmestre bestemmer i den orden, hvori de er valgt, hvilken magistratsafdeling de ønsker at forestå. Dog har den hidtidige borgmester for en magistratsafdeling fortrinsret til den pågældende magistratsafdeling. Valgene har gyldighed for Borgerrepræsentationens funktionsperiode.

Ved valg til magistraten udtræder vedkommende af Borgerrepræsentationen, og stedfortræderen indkaldes til at indtræde. Der udpeges ikke stedfortrædere for magistratens medlemmer.

De enkelte borgmestre forestår på eget ansvar den umiddelbare forvaltning af hvert deres forretningsområde inden for rammerne af det vedtagne årsbudget, og i overensstemmelse med vedtægter og regulativer udstedt af Borgerrepræsentationen. Borgmestrene fungerer endvidere som administrative chefer for hver deres afdeling.

I den københavnske styrelseslov anvendes udtrykket magistraten i to betydninger, nemlig dels om magistraten som kollegium ("den samlede magistrat"), og dels om de enkelte magistratsafdelinger eller -medlemmer.

Magistraten som kollegium udøver sin virksomhed i møder, og træffer afgørelse ved stemmeflertal.

Hver borgmester kan i magistratens møder forelægge de sager, der henhører under dennes forretningsområde, og kan forlange enhver af magistratens beslutninger forelagt Borgerrepræsentationen til afgørelse. Endvidere kan overborgmesteren indbringe enhver sag for magistraten og herigennem sørge for, at sagen bliver forelagt Borgerrepræsentationen.

Den altovervejende del af de sager, der kommer til behandling i den samlede magistrat, er sager, der skal til behandling i Borgerrepræsentationen, dvs. indstillingssager. Den samlede magistrat træffer således kun endelig afgørelse i et fåtal af sager, især visse sager om tjenestemandsansættelser og -afskedigelser samt visse sager om dispensationer fra servitutter m.v.

Overborgmesteren er formand for magistraten, og forbereder magistratens møder og leder forhandlingerne. I modsætning til landets øvrige (magistrats)kommuner er overborgmesteren ikke formand for kommunalbestyrelsen.

Overborgmesteren fungerer som det samordnende led i forhold til magistraten og skal drage omsorg for, at sagerne fordeles til borgmestrene i overensstemmelse med sagsfordelingen i styrelsesvedtægten. Overborgmesteren varetager efter styrelsesvedtægten den umiddelbare forvaltning af alle tværgående opgaver i kommunen. Det gælder således de overordnede økonomiske anliggender, den overordnede fysiske planlægning, de generelle personaleadministrative opgaver samt sager, der vedrører kommunen i almindelighed. Endvidere skal overborgmesterens erklæring indhentes i enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, inden sagen forelægges i et magistratsmøde.

Overborgmesteren kan ved en borgmesters forfald af kortere varighed konstituere en anden borgmester, mens Borgerrepræsentationen ved længerevarende forfald kan konstituere et af sine medlemmer.

Magistratsmedlemmerne har pligt til at overvære Borgerrepræsentationens møder og kan herunder begære ordet, men er afskåret fra deltagelse i sagernes afgørelse i Borgerrepræsentationen.

4.4. De faste udvalg og særlige udvalg

Antallet af faste udvalg, deres medlemstal og opgaver fastsættes i styrelsesvedtægten. Af den gældende vedtægt fremgår, at Borgerrepræsentationen nedsætter 9 faste udvalg, som hvert består af 13 Borgerrepræsentationsmedlemmer. Udvalgenes medlemmer vælges ved forholdstalsvalg. Udvalgene vælger selv deres formand. De faste udvalgs områder er ikke sammenfaldende med magistratsafdelingernes områder.

Udvalgene har til opgave at behandle de sager, der af Borgerrepræsentationen henvises til udvalgsbehandling efter forelæggelsen i Borgerrepræsentationen. Udvalgsbehandlingen afsluttes med afgivelse af en skriftlig betænkning indeholdende udvalgets indstilling om sagens afgørelse i Borgerrepræsentationen. Udvalgene har således alene rådgivende funktioner over for Borgerrepræsentationen og ingen beslutningskompetence.

Efter § 41, stk. 4, i den københavnske styrelseslov kan Borgerrepræsentationen af sin midte nedsætte et udvalg til på Borgerrepræsentationens vegne at meddele samtykke til mindre afvigelser fra budgettet eller til afholdelse af udgifter uden for budgettet. Borgerrepræsentationens formand er født formand for udvalget.

Efter § 44 i den københavnske styrelseslov nedsætter Borgerrepræsentationen endvidere et udvalg til behandling af revisionsberetningen.

I henhold til § 19 i den københavnske styrelseslov kan Borgerrepræsentationen nedsætte andre udvalg ("ad hoc udvalg") bestående af Borgerrepræsentationens medlemmer, når Borgerrepræsentationen finder, at en sag bør underkastes udvalgsbehandling, før beslutning tages.

5. Forskelle mellem styreformerne

5.1. Magistratsstyret i Odense, Aalborg og Århus Kommuner

I 1950 blev der ved lov indført en magistratsordning for Århus Kommune. Baggrunden var, at den udøvende myndighed i kommunen indtil da var fordelt mellem borgmesteren og 26 stående udvalg (foruden nogle kommissioner og administrerende udvalg), hvilket bl.a. gav anledning til en lang sagsbehandlingstid, kompetencestridigheder og manglende ensartethed i kommunens administration. Ved indførelse af den kommunale styrelseslov blev der skabt hjemmel til ordningens opretholdelse. Under folketingsbehandlingen blev adgangen til at indføre magistratsordning udvidet til også at omfatte Frederiksberg og Aalborg Kommuner, og i 1970 fik tillige Odense Kommune mulighed for at indføre magistratsordning.

Som anført under afsnit 2 har Frederiksberg Kommune som den eneste af disse kommuner ikke udnyttet den adgang til at indføre magistratsstyre, der findes i den kommunale styrelseslovs § 64.

Som det er kendetegnet for magistratsstyret er der i Odense, Aalborg og Århus Kommuner nedsat en magistrat, der deltager i styrelsen af kommunens

anliggender. Den umiddelbare forvaltning er tillagt de enkelte medlemmer af magistraten, der varetager dette hverv som fuldtidsarbejde.

Styrelsesvedtægterne for magistratskommunerne skal - i modsætning til styrelsesvedtægter for andre kommuner - stadfæstes af indenrigsministeren. Dette er begrundet med, at der i § 64 er hjemmel til at fravige den kommunale styrelseslov, i det omfang magistratsordningen gør det ønskeligt. Magistratsordningerne har et delvist forskelligt indhold.

Kommunalbestyrelsen, der er det centrale organ, består i Odense Kommune af 29 medlemmer, og i Aalborg og Århus Kommuner af 31 medlemmer.

Borgmesteren er i de tre kommuner såvel formand for magistraten som formand for (og medlem af) kommunalbestyrelsen. Borgmesteren vælges ved flertalsvalg, og de øvrige medlemmer af magistraten (rådmænd) vælges ved forholdstalsvalg. Dog regnes borgmesterens plads som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for kommunalbestyrelsen, til hvilken borgmesteren hører.

Der vælges endvidere to viceborgmestre.

I Odense og Aalborg Kommuner består magistraten af 5 medlemmer - borgmesteren og 4 rådmænd - mens magistraten i Århus har yderligere en rådmand. Tilsvarende er der i Odense og Ålborg 5 magistratsafdelinger og i Århus 6 magistratsafdelinger. For rådmændene udpeges stedfortrædere. Magistratens medlemmer er fortsat medlemmer af byrådet.

I Odense er der nedsat 4 faste udvalg, i Aalborg 5 faste udvalg og i Århus 6 udvalg, der rådgiver kommunalbestyrelsen. De faste udvalgs sagsområder er sammenfaldende med magistratsafdelingernes sagsområder, således at en magistratsafdeling refererer til et bestemt fast udvalg (med undtagelse af borgmesterens afdeling i Odense Kommune).

I Odense Kommune har de faste udvalg en mere fremtrædende rolle end i de øvrige kommuner. Rådmanden er født formand for det respektive udvalg, og alle sager, der forelægges kommunalbestyrelsen, skal ledsages af en erklæring fra udvalget.

I Aalborg Kommune har den samlede magistrat fået tillagt nogle særlige kompetencer af tværgående karakter, således at den samlede magistrat har en status, der minder om Økonomiudvalgets i udvalgsstyrede kommuner.

5.2. Forskelle mellem styret i København og i de øvrige magistratskommuner

Københavns Kommunes magistratsstyre svarer på mange måder til det magistratsstyre, der findes i de øvrige magistratskommuner. Der er dog også en del forskelle.

Af de væsentligste kan nævnes, at udtrædelsesordningen for magistratens medlemmer kun gælder i Københavns Kommune. I de øvrige magistratskommuner udtræder magistratens medlemmer ikke af kommunalbestyrelsen.

Fortrinsretten for et magistratsmedlem til at vælge den magistratsafdeling, som den pågældende tidligere har haft, gælder også kun i København.

Det er også kun i København, at der ikke er personsammenfald mellem formanden for kommunalbestyrelsen og formanden for magistraten.

I de øvrige magistratskommuner vælges der stedfortrædere for rådmændene for hele valgperioden, og der findes detaljerede regler om, hvorledes der skal forholdes, hvis borgmesteren eller et andet magistratsmedlem får forfald.

Den særlige adgang for medlemmerne til at stille spørgsmål og forespørgsler i Københavns Kommune kendes ikke i de øvrige magistratskommuner.

5.3. Forskelle mellem Københavns Kommunes styre og udvalgsstyre

Der er en række forskelle mellem styrelsesordningen i Københavns Kommune og udvalgsstyret, der med enkelte undtagelser er den styreform, der anvendes i landets øvrige kommuner.

De centrale forskelle mellem et udvalgsstyre og Københavns Kommunes styre ligger i varetagelsen af den umiddelbare forvaltning og den øverste daglige ledelse, også kaldet den administrative ledelse. Endvidere er der væsentlig forskel på varetagelsen af de koordinerende funktioner.

I en udvalgsstyret kommune varetages den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender af Økonomiudvalget og de stående udvalg. Borgmesteren varetager den administrative ledelse. De koordinerende funktioner varetages af Økonomiudvalget og borgmesteren.

I Københavns Kommune varetager overborgmesteren og de øvrige medlemmer af magistraten, borgmestrene, hver for deres afdeling både den

umiddelbare forvaltning og den administrative ledelse. Koordinationen varetages af den samlede magistrat og af de enkelte magistratsafdelinger, specielt overborgmesteren. De faste udvalg har alene rådgivende funktioner.

Ved "*den umiddelbare forvaltning*" forstås, at udvalget (borgmesteren) har en betinget kompetence til at handle på kommunalbestyrelsens (Borgerrepræsentationens) vegne. I det omfang kommunalbestyrelsen ikke har truffet nærmere bestemmelse, påhviler det udvalgene at træffe de beslutninger, der er et nødvendigt eller naturligt led i forvaltningen af det sagsområde, der er henlagt til udvalget. Derimod kan udvalgene ikke træffe beslutninger, der rækker herudover, d.v.s. beslutninger, der ikke har et sådant forvaltnings- eller bestyrelsespræg, men har større eller mere principiel betydning. I sådanne tilfælde må udvalgene forelægge sagerne for kommunalbestyrelsen, eventuelt med det resultat, at kommunalbestyrelsen for den konkrete sag eller tillige for fremtidige lignende sager bemyndiger det pågældende udvalg til at træffe afgørelse.

"*Den administrative ledelse*" indebærer en række forskellige opgaver. Disse opgaver vedrører dels sagernes formelle behandling og den afsluttende sagsekspektion, dels personaleledelse og personaleadministration. Derimod indebærer den administrative ledelse ingen beføjelser med hensyn til det materielle indhold af beslutningerne, idet dette er et led i den umiddelbare forvaltning eller i de beslutninger, der træffes af kommunalbestyrelsen.

"*De koordinerende funktioner*" vedrører samordning, prioritering og samlet styring af hele den kommunale virksomhed. Denne styring foregår først og fremmest på grundlag af den økonomiske planlægning, som kommer til udtryk i årsbudgettet og budgetoverslagene. Derudover foretages der en samordning af kommunens øvrige planlægning (sektorplaner, arealanvendelsesplaner m.v.).

I øvrigt er der forskelle med hensyn til mindretalsindflydelse. I udvalgsstyret tillægges kommunalbestyrelsens mindretal indflydelse ved, at valgene til Økonomiudvalget og de stående udvalg foretages ved forholdstalsvalg og ved, at der for så vidt angår de stående udvalg foretages en samlet beregning under et. Dette betyder, at mindretallene får ret til at besætte et antal pladser i udvalgene, som forholdsmæssigt svarer til deres mandattal i kommunalbestyrelsen. Herved bliver mindretallene deltagere i den umiddelbare forvaltning. Deres indflydelse består først og fremmest i en ret til at komme til orde i udvalgene, hvor en lang række beslutninger træffes, og hvor de således vil kunne præge resultatet. Samtidig sikres mindretallene herved en information om forvaltningen af kommunens anliggender.

I Københavns Kommunes styre tillægges mindretallene indflydelse ved, at magistraten vælges ved forholdstalsvalg. Indflydelsen bliver imidlertid væsentlig anderledes end i de udvalgsstyrede kommuner. Det er således kun de større mindretal, der får mulighed for at udpege et magistratsmedlem, mens alle mindretal i de udvalgsstyrede kommuner normalt bliver repræsenteret i udvalgene - eller i hvert fald nogle af dem. De mindretal, der får en borgmesterpost, får til gengæld overladt hele den umiddelbare forvaltning af det pågældende område til selvstændig varetagelse. Da den administrative ledelse i magistratsstyre også er delt mellem magistratens medlemmer, får de større mindretal en yderligere indflydelse ved at varetage en del af de administrative ledelsesfunktioner, som i de udvalgsstyrede kommuner er placeret hos den flertalsvalgte borgmester.

5.4. Forskelle i øvrigt mellem den københavnske styrelseslov og den almindelige kommunale styrelseslov

Ud over de ovennævnte forhold er der på en række punkter forskelle mellem den københavnske styrelseslov og den kommunale styrelseslov. Eksempelvis kan nævnes følgende:

I Københavns Kommune varetages revisionen af Københavns Kommunes regnskaber af kommunens revisionsdirektorat - i andre kommuner udføres revisionen af Kommunernes Revisionsafdeling eller af private revisorer.

Der er i den kommunale styrelseslov, men ikke i den københavnske, hjemmel til at nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner, hvori der kan indvælges andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer (§ 17, stk. 4-udvalg).

Bestemmelsen i § 65 d i den kommunale styrelseslov, hvorefter der er adgang til at nedsætte lokaludvalg, eventuelt med selvstændig kompetence, findes ikke den københavnske styrelseslov, jf. dog [afsnit 7](#) nedenfor om Københavns Kommunes forsøg med bydelsråd.

6. Problemerne ved den nuværende styrelsesordning i Københavns Kommune

Kommissionen har her taget udgangspunkt i den beskrivelse af problemerne ved den nuværende styrelsesordning, som findes i kapitel 4 i betænkning nr. 1114/1987. Det er i betænkningen bl.a. anført, at der er flere tegn på, at den styrelsesordning, som det var hensigten at gennemføre med den københavnske styrelseslov fra 1977 ikke rigtig er slået igennem i praksis i kommunen. Hensigten med 1977-loven var klart at understrege, at

Borgerrepræsentationen skal være den øverste politiske myndighed i kommunen, over for hvis beslutninger der ikke tilkommer magistraten nogen selvstændig beslutningsret.

Som eksempel herpå nævnes, at det synes at være en udbredt opfattelse, at magistraten styrer informationsformidlingen, og selvstændigt kan bestemme, hvilke informationer der skal tilflyde Borgerrepræsentationens medlemmer.

Det er endvidere anført, at det er en udbredt opfattelse, at hver borgmester helt selvstændig kan tilrettelægge administrationen af sin afdeling, uden at Borgerrepræsentationen kan eller bør have indflydelse herpå. Det skulle endda forekomme, at borgmestrene udøver forvaltning på en måde, der ikke er i overensstemmelse med de holdninger, der har fundet udtryk i Borgerrepræsentationen.

Det forhold, at magistratens medlemmer ikke selv er medlemmer af Borgerrepræsentationen, kan være en medvirkende årsag til, at medlemmerne ikke i den fornødne grad føler sig bundet af Borgerrepræsentationens beslutninger.

Betænkningen anfører, at et af de alvorligste problemer i Københavns Kommune utvivlsomt er, at den samlede magistrat ikke fungerer. Magistratens møder er ganske kortvarige, og der foregår ingen egentlig debat, men alene en kort oplæsning af de sager, der er på dagsordenen for mødet. Herefter tager de borgmestre, der ikke umiddelbart er enige i forslagene, forbehold inden sagerne videresendes til Borgerrepræsentationen.

Det tilkendegives i den forbindelse, at herved svigter et væsentligt led i kommunens styre. Selv om det ikke udtrykkelig fremgår af lovens ord, er det klart forudsat, at magistraten skal udgøre et koordinerende led, og varetage en række tværgående opgaver - navnlig vedrørende budget, personale og planlægning samt samordning af det arbejde, der foregår i de enkelte afdelinger.

Det oplyses i betænkningen, at der heller ikke er tradition for, at de enkelte borgmestre trækker forslag tilbage, som der ikke er flertal for. Alle forslag fremsendes til Borgerrepræsentationen, uanset om kun en enkelt eller enkelte borgmestre støtter dem.

Den manglende drøftelse i magistraten medfører, at administrationen og senere Borgerrepræsentationen må anvende megen tid på at behandle forslag,

som ikke har nogen mulighed for at blive vedtaget i Borgerrepræsentationen.

I betænkningen er det endvidere angivet, at der heller ikke gøres forsøg på tidsmæssig koordinering i forbindelse med sager til Borgerrepræsentationen. Endvidere bliver sagerne undertiden fremsendt meget sent.

Da der ikke sker nogen koordination i den samlede magistrat, varetager overborgmesteren i stedet visse koordinerende funktioner. Det er overborgmesteren, der i praksis fører budgetforhandlingerne, og det er overborgmesterens - og ikke magistratens - budgetforslag, der fremlægges i Borgerrepræsentationen.

Betænkningen peger på, at da sagerne fremsendes til Borgerrepræsentationen uden nogen nærmere vejledning om de politiske holdninger til disse hos magistratens medlemmer, og da der ikke finder nogen forudgående udvalgsbehandling sted, må debatten i Borgerrepræsentationen ofte starte helt forfra, hvilket medfører et større tidsforbrug.

Det anføres videre, at udvalgsbehandlingen i de faste udvalg normalt ikke bringer nogen politisk afklaring, hvorfor debatten under 2. behandlingen ofte er lige så langvarig som under 1. behandlingen.

En Borgerrepræsentants forslag til beslutning bliver i praksis oversendt til magistraten uden forudgående drøftelse i Borgerrepræsentationen. Borgerrepræsentationen kan fastsætte en bestemt svarfrist, men dette sker sjældent. Spørgsmål og forespørgsler er som udgangspunkt det enkelte medlems eneste mulighed for at få hurtige oplysninger om og en drøftelse i Borgerrepræsentationen af helt aktuelle spørgsmål.

Af betænkningen fremgår desuden, at de faste udvalgs virksomhed er langt mere beskeden end i de øvrige magistratskommuner. De fleste faste udvalg i Københavns Kommune afholder kun få og kortvarige møder, og der behandles kun et mindre antal sager. Der stilles normalt ikke mange spørgsmål til borgmestrene i udvalgenes møder, og disse giver heller ikke af egen drift informationer i større udstrækning.

Som eksempel herpå er nævnt, at der i budgetudvalget ikke sker nogen drøftelse af det samlede budgetforslag eller af kommunens økonomiske politik i almindelighed, og udvalget bliver hverken inddraget i budgetforbedelserne eller forhandlingerne tidligere på året eller i de afsluttende bud

getforhandlinger inden vedtagelsen i Borgerrepræsentationen. Disse forhandlinger føres mellem de politiske gruppers formænd og overborgmesteren.

Efter lovgivningen er det hensigten med udvalgsbehandlingen, at der i større sager skal ske en politisk drøftelse og tilnærmelse af synspunkter, således at der normalt efter afgivelse af udvalgsbetænkning kan ske en rimelig kortfattet 2. behandling i Borgerrepræsentationen.

Der er normalt ingen frister for udvalgenes behandling af sager. I betænkningen oplyses det, at det forekommer i praksis, at sager ligger i op til flere år i udvalgene.

Københavns Kommunes procedure ved behandling af forslag er dermed ganske besværlig og tidskrævende sammenlignet med andre kommuners. Inden en sag kan blive afgjort, har den først været under behandling i magistraten, derefter har der været behandling i den samlede magistrat, forelæggelse i Borgerrepræsentationen, og behandling i det faste udvalg, hvorefter Borgerrepræsentationen kan tage endelig stilling til sagen.

Kommissionen har ikke nærmere undersøgt, hvorvidt de påpegede problemer i dag er af mindre omfang, men det er kommissionens indtryk, at der siden 1987 har været en positiv udvikling.

En række af de påpegede problemer er imidlertid af strukturel karakter og således en følge af den særlige styreform, der er fastlagt i den københavnske styrelseslov. Det gælder bl.a. det forhold, at magistratens medlemmer ikke samtidig er medlemmer af Borgerrepræsentationen, og at overborgmesteren ikke samtidig er formand for Borgerrepræsentationen. Endvidere fungerer den gældende styrelsesordning i Københavns Kommune generelt tungt og giver ofte anledning til problemer. Hertil kommer, at Borgerrepræsentationens medlemmer har et ønske om mere direkte at blive involveret i overvejelserne om, hvordan de kommunale opgaver skal varetages.

Det er kommissionens opfattelse, at de i dette afsnit nævnte problemer - særligt at Borgerrepræsentationen ikke fuldt ud fungerer som det styrende organ, og at magistraten ikke opfylder sin rolle som det koordinerende organ - indebærer en nærliggende risiko for, at Københavns Kommune kan savne den fornødne handle- og beslutningskraft.

Der synes derfor at være behov for en mere grundlæggende reform af den københavnske styrelsesordning - en reform, der kan sikre på den ene side et

mere effektivt styre og på den anden side, at mindretallene har en indflydelse på forvaltningen af de kommunale opgaver.

7. Bydelsstyreforsøg i Københavns Kommune

I Københavns Borgerrepræsentation har der været overvejelser om gennemførelse af en bydelsreform, for derigennem at opnå øget lokalt demokrati, bedre kommunal service og forøget effektivitet. Disse overvejelser er resulteret i, at Københavns Borgerrepræsentation på sit møde den 15. juni 1995 besluttede at iværksætte bydelsstyreforsøg fra den 1. januar 1997. Formålet med forsøget er, at tilvejebringe erfaringer med bydelsstyre, som kan indgå i grundlaget for en eventuel beslutning om iværksættelse af en generel ordning omfattende hele kommunen.

Efter anmodning fra Københavns Borgerrepræsentation har indenrigsministeren den 29. november 1995 fremsat et lovforslag om ændring af den københavnske styrelseslov, således at der kan tilvejebringes det fornødne lovgrundlag til gennemførelse af forsøget med bydelsstyre.

Lovforslaget indeholder alene de overordnede rammer for forsøget, og hvis lovforslaget vedtages i den fremsatte form, er det i vidt omfang overladt til Københavns Kommune selv at træffe bestemmelse om den nærmere udformning af forsøget med en bydelsstyreordning. Reglerne herom, der skal fastsættes i et bydelsrådsregulativ, skal dog godkendes af indenrigsministeren.

Forsøget består i, at der i 4 bydele: Indre Nørrebro, Indre Østerbro, Kongens Enghave og Valby nedsættes bydelsråd med såvel selvstændig kompetence, som kompetence i henhold til delegation.

Borgerrepræsentationen beslutter, om medlemmerne af bydelsrådene skal vælges af Borgerrepræsentationen eller af beboerne i bydelen. Ved Borgerrepræsentationsvalgte bydelsråd vil rådets politiske sammensætning afspejle Borgerrepræsentationens sammensætning, men ikke nødvendigvis lokalbefolkningens. Ved folkevalgte bydelsråd vil der blive etableret en direkte repræsentation af beboerne i bydelen, og rådets politiske sammensætning vil derfor ikke nødvendigvis svare til Borgerrepræsentationens sammensætning.

Borgerrepræsentationen har som hovedprincip fastsat, at bydelsrådene inden for 6 områder skal have ansvaret for driften af så stor en del af den kommunale serviceproduktion som muligt. Ligesom ansvaret for myndighedsopgaver, der vedrører den enkelte borger, så vidt muligt skal

decentraliseres. De 6 områder er: børn- og unge, ældre, andre sociale ydelser, kultur og fritid, gader og veje samt beskæftigelse.

Som eksempel kan nævnes, at Borgerrepræsentationen har udtrykt ønske om, at bydelsrådene på børn- og ungeområdet skal have mulighed for at varetage stort set alle de opgaver, der efter folkeskolelovens påhviler Borgerrepræsentationen, herunder oprettelse af børnehaveklasser, undervisning i 1. - 10. klasse, befordring af elever mellem bopæl og skole m.m. Som et andet eksempel kan nævnes, at Borgerrepræsentationen har ønsket mulighed for at lade bydelsrådene varetage de opgaver på kontanthjælpsområdet, der efter lov om social bistand påhviler Borgerrepræsentationen.

Endvidere henlægges driften af en række kommunale institutioner til bydelsrådene til selvstændig varetagelse. Bydelsrådene får endvidere deres egen administration. I den forbindelse får bydelrådet i vidt omfang status som selvstændig ansættelsesmyndighed.

Københavns Kommune har desuden ønsket, at der tilvejebringes hjemmel til, at de fire bydelsråd selv skal kunne nedsætte folkeoplysningsudvalg. Lovforslaget indeholder herudover mulighed for, at det kan overlades til bydelsrådene selv at nedsætte ungdomsskolebestyrelser i bydelene.

Forsøget indebærer således en meget omfattende opgaveudlægning til bydelsrådene, der herved på disse områder vil fungere som en art lokale kommunalbestyrelser.

De opgaver, der henlægges til selvstændig varetagelse, skal angives i regulativet. Herudover vil bydelsrådene kunne få delegeret kompetence fra Borgerrepræsentationen efter de almindelige regler herom.

I regulativet fastsættes endvidere regler om bydelsrådenes styrelse, om finansiering af rådernes opgaver og om vederlæggelse af rådernes medlemmer. Endvidere kan der fastsættes regler om deltagelse af observatører og om eventuel vederlæggelse af observatører.

Reglerne om rådernes styrelse vil i det væsentlige svare til reglerne i den kommunale styrelseslov. Finansiering af rådernes opgaver vil ske ved tildelelse af "bloktilskud" fra kommunen, hvor hvert bydelråd får tildelt enten en samlet pulje, eller nogle få puljer, der dækker brede opgaveområder.

Det af Københavns Kommune ønskede forsøg med bydelråd er på flere punkter væsentligt mere vidtgående end den adgang til at nedsætte lokaludvalg med selvstændig kompetence, der er hjemmel til i den kommunale

styrelseslovs § 65 d. Dette gælder med hensyn til adgangen til at oprette folkevalgte organer, hvor der efter den kommunale styrelseslov alene er adgang til at oprette kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg. Det gælder desuden med hensyn til omfanget af de opgaver, der kan overlades til selvstændig varetagelse. Hertil kommer, at bydelsrådene vil få deres egen administration, hvor lokaludvalgene alene modtager sekretariatsbistand fra kommunen.

8. Overvejelser om ændring af styreformen i Københavns Kommune

Det er kommissionens opfattelse, at den københavnske styrelseslov på en uhensigtsmæssig måde er præget af tidligere styrelsesordninger. Der vil kunne opnås en langt større fleksibilitet for Københavns Kommune ved, at kommunen bliver omfattet af den almindelige kommunale styrelseslov. De historiske forhold kan ikke længere begrunde, at Københavns Kommune har sin egen styrelseslov. Københavns Kommune bør derfor inddrages under den almindelige kommunale styrelseslov, og den københavnske styrelseslov ophæves.

Den kommunale styrelseslov giver bl.a. mulighed for at vælge mellem forskellige styrelsesformer, f.eks. udvalgsstyre, magistratsstyre (i de største kommuner) og mellemformsstyre. Styrelsesloven giver endvidere kommunerne en stor frihed i tilrettelæggelsen af kommunestyret inden for de enkelte styreformer.

Den almindelige styrelseslovs fleksibilitet medfører således, at Københavns Kommune i vidt omfang selv vil kunne træffe bestemmelse om den politiske ledelse og styring efter kommunens ønsker. Kommunen vil endvidere løbende kunne ændre og tilpasse den kommunale struktur og styreform, såfremt der måtte opstå behov herfor.

Såfremt forsøget med bydelsråd falder tilfredsstillende ud, vil Københavns Kommune sandsynligvis ønske at etablere bydelsrådene som en permanent ordning omfattende hele kommunen. Herved vil der ske en reduktion i antallet af sager, der afgøres centralt, og samtidig vil behovet for den overordnede, centrale styring af kommunens anliggender forøges.

Også denne udvikling vil kunne tale for, at der i Københavns Kommune indføres mulighed for et traditionelt udvalgsstyre.

Et udvalgsstyre vil indebære, at der i kommunen under kommunalbestyrelsen nedsættes et Økonomiudvalg og stående udvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender.

Kommunalbestyrelsens medlemmer vil blive vederlagt efter samme regler som i andre udvalgsstyrede kommuner, d.v.s. at udvalgsmedlemmerne som følge af varetagelsen af forvaltningsopgaverne vil modtage udvalgsvederlag. Udvalgsformændene vælges af udvalgene, og vil for deltidshvervet modtage udvalgsformandsvederlag.

Borgmesteren og udvalgsformændene vil alle være medlemmer af kommunalbestyrelsen. Borgmesteren varetager hvervet som formand for kommunalbestyrelsen og formand for Økonomiudvalget. Ansvar for den øverste daglige ledelse af administrationen ligger hos borgmesteren alene - der vil således blive tale om en enhedsforvaltning.

Kommissionen er herved opmærksom på, at det nok i højere grad end i en magistratsstyrede kommune vil være nødvendigt at overlade afgørelser til administrationen. Den politiske indflydelse på sagerne behøver imidlertid ikke at blive væsentligt formindsket, idet udvalgene kan sikre sig indflydelse ved at fastsætte retningslinjer for sagernes ekspedition og fastlægge forskellige former for kontrol. I den forbindelse må der også lægges vægt på, at Borgerrepræsentationens medlemmer under alle omstændigheder vil opnå en langt større indflydelse end efter den nuværende styreordning.

Selv om der måtte blive etableret bydelsråd for alle bydele i Københavns Kommune, vil der dog fortsat være et meget stort antal ansatte i kommunen. Kommissionen vil derfor også pege på, at der vil kunne indføres en lidt ændret udgave af udvalgsstyret - et udvalgsstyre, hvor den administrative ledelse deles mellem borgmesteren og formændene for de stående udvalg. Delingen af den administrative ledelse skulle i så fald foretages således, at borgmesteren leder den del af den kommunale administration, der forestås af Økonomiudvalget, mens udvalgsformændene hver for sig leder den del af administrationen, der hører under vedkommende stående udvalg. Det forudsættes herved, at der er sammenfald mellem udvalgenes og den kommunale administrations sagsområder. Ved denne styreform vil hvervet som udvalgsformand - på grund af den administrative ledelsesfunktion - ikke blot vil være et deltidshverv, men et fuldtidshverv. Udvalgsformændene vil for så vidt angår retningslinjerne for ledelsen af administrationen være underlagt Økonomiudvalget.

Som fordele ved, at styreformen i Københavns Kommune ændres til et traditionelt udvalgsstyre eller et udvalgsstyre med deling af den administrative ledelse, kan kommissionen især pege på følgende:

- * Forvaltningen af alle kommunens opgaver forestås af udvalg, hvori der er repræsentanter for såvel flertal som mindretal.
- * Som følge heraf afskaffes magistraten, der heller ikke har fungeret efter sin hensigt.
- * Også små mindretal vil få andel i den umiddelbare forvaltning gennem medlemskab af et eller flere udvalg.
- * Den nuværende tunge sagsgang (magistrat - samlet magistrat - Borgerrepræsentation - faste udvalg - Borgerrepræsentation) forenkles.
- * Der opnås en tættere sammenhæng mellem kommunalbestyrelsen og administrationen. Samtidig opnås bedre sammenhæng mellem kommunalbestyrelsen og Økonomiudvalget, når formandskabet varetages af samme person.
- * Det generelle informationsniveau hos kommunalbestyrelsens medlemmer styrkes som følge af den direkte deltagelse i udvalgenes forvaltningsopgaver. Gennem denne deltagelse i forvaltningen bliver medlemskabet også mere attraktivt.

I figur 1 er illustreret henholdsvis Københavns nuværende magistratsstyre, et traditionelt udvalgsstyre og et udvalgsstyre med delt administrativ ledelse.

Figur 1

1. Københavns Kommunes nuværende magistratsstyre

Borgerrepræsentation			Styring
Over-borgmester	Borgmester	Borgmester	Umiddelbar forvaltning + administrativ ledelse
Administration	Administration	Administration	

2. Et traditionelt udvalgsstyre

Kommunalbestyrelse			Styring
Udvalg	Udvalg	Udvalg	Umiddelbar forvaltning
	Borgmesteren		
	Administration		Administrativ ledelse

3. Udvalgsstyre med delt administrativ ledelse

Kommunalbestyrelse			Styring
Udvalg	Udvalg	Udvalg	Umiddelbar forvaltning
Borgmesteren	Udvalgsformand	Udvalgsformand	
Administration	Administration	Administration	Administrativ ledelse

9. Høring af Københavns Kommune

Ved brev af 2. oktober 1995 fremsendte kommissionen et notat til Københavns Kommune, hvori der blev redegjort for kommissionens foreløbige overvejelser. Samtidig blev Københavns Borgerrepræsentation anmodet om en udtalelse over kommissionens overvejelser om en ændret styreform i notatet.

I brev af 16. november 1995 har Københavns Borgerrepræsentation besvaret kommissionens høring. Magistratens udkast til besvarelse blev forelagt Borgerrepræsentationen på dennes møde den 16. november 1995. Nedenfor refereres Borgerrepræsentationens overvejelser vedrørende spørgsmålet om ændring af styreformen i Københavns Kommune. Kommissionens brev og Borgerrepræsentationens svar er gengivet i appendiks.

Det anføres i Borgerrepræsentationens udtalelse under de indledende betragtninger, at der i forbindelse med overvejelserne om en ændret styreform for Københavns Kommune må tages hensyn til, at Københavns Kommune gennem de senere år har gennemgået en række effektiviseringer og moderniseringer. Bl.a. henvises der til en omfattende decentralisering, hvor der er sket en udlægning af ansvaret for opgaveløsningen og den økonomiske kompetence til forskellige institutioner samt en forstærket mål- og kvalitetsstyring, ligesom der er etableret brugerbestyrelser i tilknytning til en række institutionstyper.

Det anføres videre, at Københavns Kommune allerede har igangsat et omfattende strukturarbejde, hvor spørgsmålet om tilrettelæggelsen af de fremtidige styrelsesforhold i kommunen indgår. I den forbindelse nævnes, at Borgerrepræsentationen i februar 1995 nedsatte et strukturudvalg, der har fået til opgave at se på 4 forskellige forhold: Kommunens styreforhold, opgavernes fordeling i magistraten, decentralisering og hovedstadsområdets fremtid. Som et led i strukturudvalgets arbejde besluttede Borgerrepræsentationen at iværksætte forsøg med nedsættelse af bydelsråd..

Endvidere oplyses, at de styrelsesmæssige forhold har været genstand for mange overvejelser, og at der i den forbindelse er inddraget de overvejelser, der fremgår af betænkning nr. 1114/1987. En lang række af de overvejelser og konklusioner, der fremgår af betænkningen, findes fortsat at være aktuelle, når der skal tages stilling til et fremtidigt styre for Københavns Kommune.

Det anføres i udtalelsen under overvejelserne med hensyn til en ændret styreform, at det er naturligt at pege på, at udgangspunktet for en fremtidig

styreform for Københavns Kommune bør være udvalgsstyret. Denne styreform tilgodeser såvel hensynet til mindretalsindflydelse som koordineringsbehovet, ligesom den løser problemet med, at kommunalbestyrelsens medlemmer i magistratskommunerne først på et relativt sent tidspunkt inddrages i sagernes behandling.

Dog findes en indførelse af udvalgsstyreformen at ville medføre en del problemer, særligt på grund af Københavns Kommunes størrelse. Dels må det forventes, at arbejdsbyrden i de stående udvalg bliver meget omfattende, og dels vil opgaverne vedrørende den administrative ledelse indebære en omfattende arbejdsbyrde.

I fortsættelse heraf anføres det, at som en konsekvens af decentralisering til bydelsrådene vil antallet af sager, der skal behandles centralt, blive reduceret, men samtidigt vil der opstå et væsentligt behov for nye og ændrede koordinations tiltag fra central side.

Uanset om bydelsrådene etableres som en permanent ordning, er det derfor Borgerrepræsentationens opfattelse, at der på baggrund af kommunens størrelse - og dermed antallet af sager, der skal behandles af de stående udvalg, af kommunalbestyrelsen og administrativt - må overvejes en modificeret udgave af udvalgsstyret.

Som en konsekvens af bl.a. kommunens størrelse nævner Borgerrepræsentationen også muligheden for en adskillelse af posten som formand for kommunalbestyrelsen og (over)borgmesterposten. Som baggrund for denne adskillelse anføres, at der under hensyn til Københavns Kommunes størrelse må forventes længere og hyppigere møder i kommunalbestyrelsen, og at der samtidig må tages hensyn til kommunens mange repræsentative forpligtelser, der har baggrund i kommunens status som hovedstad.

Med hensyn til den administrative ledelse findes kommunens størrelse at medføre, at en opretholdelse af princippet om enhedsforvaltningen vil medføre en for stor arbejdsbyrde for borgmesteren. Borgerrepræsentationen peger som den mest nærliggende løsning på, at kommunens administrative ledelse deles mellem borgmesteren og udvalgsformændene, hvor udvalgsformændene skal udpeges af Borgerrepræsentationen ved forholdstalsvalg. Dette forslag til et modificeret udvalgsstyre med delt forvaltning og forholdstals valgte udvalgsformænd er beskrevet i udtalelsen således:

"Københavns Kommunes fremtidige styreform bør efter magistratens opfattelse tilrettelægges ud fra principperne for udvalgsstyrede kommuner, som disse fremgår af lov om kommunernes styrelse, dog med visse modifikationer.

Konkret indebærer dette følgende:

Københavns Kommunalbestyrelse er kommunens overordnede, styrende og kontrollerende organ. Kommunalbestyrelsen vælger sin formand (eventuelt borgmesteren). Kommunalbestyrelsen vælger endvidere 4 næstformænd, der bl.a. varetager mødeledelsen i formandens forfald og varetager repræsentative formål.

Københavns Kommunes administrative ledelse deles mellem borgmesteren og formændene for de stående udvalg. Dette er en afvigelse i forhold til lov om kommunernes styrelse.

Til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes et Økonomiudvalg og et antal stående udvalg. Udvalgsformændene og næstformændene foreslås valgt af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg. Næstformændene varetager den administrative ledelse af de pågældende områder i formandens forfald.

Med henblik på at tilgodese Økonomiudvalgets helt centrale rolle i Københavns Kommune, er der behov for visse modifikationer med hensyn til valg og sammensætning af Økonomiudvalget.

Da den administrative ledelse foreslås delt mellem borgmester og udvalgsformænd, vil det af hensyn til den vigtige koordinering af kommunens aktiviteter være hensigtsmæssigt, at foruden borgmesteren, der er født formand for Økonomiudvalget, får også samtlige udvalgsformænd sæde i Økonomiudvalget. Derved sikres, at Økonomiudvalget er i stand til fuldt ud at varetage sine opgaver via borgmesterens og udvalgsformændenes indblik i kommunens forvaltning. Herudover skal et relevant antal "menige" kommunalbestyrelsesmedlemmer have sæde i Økonomiudvalget. Af betænkning nr. 1114/1987 fremgår også overvejelser i relation til, hvor mange "menige" kommunalbestyrelsesmedlemmer, der bør være tale om. Det anføres i betænkningen, at antallet af "menige" medlemmer bør svare til antallet af udvalgsformænd (borgmestre). Foranstående stiller krav til dels antallet af medlemmer i Økonomiudvalget, dels valgmetoden til Økonomiudvalget.

Kommunens koordinerende funktioner varetages herefter af Økonomiudvalget, borgmesteren og formændene for de stående udvalg. Økonomiudvalget vil med denne sammensætning være et egnet organ, der kan styre koordineringen af Københavns Kommunes omfattende aktiviteter samtidig med, at mindretalshensyn tilgodeses mere tilfredsstillende end med den nuværende magistratsordning.

Det er magistratens vurdering, at den københavnske styreform, som den er skitseret i det foranstående, vil kunne indpasses i lov om kommunernes styrelse, idet der herved forudsættes, at de nødvendige lovændringer kan tilvejebringes."

Borgerrepræsentationen finder endvidere, at der i forbindelse med en eventuel ophævelse af lov om Københavns Kommunes styrelse herudover må

skabes særlig hjemmel for en række særbestemmelser for Københavns Kommune:

- * at Københavns Kommunalbestyrelse benævnes borgerrepræsentationen,
- * at Borgerrepræsentationens medlemstal er 55,
- * at Borgerrepræsentationen vælger 4 næstformænd,
- * at borgmesteren i København benævnes overborgmesteren,
- * at udvalgsformændene i København benævnes borgmestre (fuldtidshverv),
- * at udvalgsformændene og næstformændene vælges ved forholdstalsvalg og således, at formand og næstformand er fra samme parti/valggruppe,
- * at København har sin egen revision,
- * at der foreligger særlige regler om beslutningsprotokollen,
- * at kommunen varetager nogle få øvrighedsforretninger,
- * at Indenrigsministeriet varetager tilsynet med Københavns Kommune,
- * at der foreligger særlige bestemmelser om kommunens styrelse under krise og krig, og
- * at der fortsat kan fremsættes forespørgsler og stilles spørgsmål i Borgerrepræsentationen."

Herudover nævnes eventuel hjemmel til opretholdelse af en særlig post som formand for Borgerrepræsentationen.

Sammenfattende har Borgerrepræsentationen udtalt, at den nuværende magistratsstyreform findes at indeholde nogle ulemper, som i en vis udstrækning vil kunne afhjælpes ved indførelse af et udvalgsstyre. Det anbefales, at der i de videre overvejelser tages udgangspunkt i en modificeret udvalgsstyremodel med delt forvaltning samt forholdstalsvalg til udvalgsformands- og næstformandsposterne og således, at formand og næstformand er fra samme parti/valggruppe.

Dog indebærer det omfattende strukturarbejde i Københavns Kommune og overvejelserne om hovedstadsområdets fremtid, at Borgerrepræsentationen ikke kan lægge sig endeligt fast på en fremtidig styreform for Københavns Kommune. Borgerrepræsentationen finder det derfor mest nærliggende at pege på, at Københavns Kommune fremover omfattes af den kommunale styrelseslov, således at kommunen kan vælge blandt hele spektret af styreformer, der er angivet i lov om kommunernes styre, samt at disse muligheder udvides med en modificeret udvalgsstyremodel med delt forvaltning samt forholdstalsvalg til posterne som udvalgsformænd og -næstformænd.

Borgerrepræsentationen anbefaler, at der arbejdes videre med de i udtalelsen fremførte overvejelser med henblik på at muliggøre en lovreform med virkning fra den 1. januar 1998. Det forudsættes herved, at der - såfremt den

københavnske styrelseslov ophæves - i den kommunale styrelseslov skabes hjemmel til det af Borgerrepræsentationen vedtagne bydelsforsøg.

Appendiks 1. Hovedstadskommissionens skrivelse af 2. oktober 1995 til Københavns Borgerrepræsentation

Hovedstadskommissionen

Adr.: Indenrigsministeriet

Christiansborg Slotsplads 1, 1218 København K

Telefon 33 92 33 80 - Telefax 33 1112 39

København, den 2. oktober 1995

Københavns Borgerrepræsentation

Rådhuset

1599 København V

Hovedstadskommissionen blev nedsat af regeringen i november 1994. Kommissionen har til opgave at belyse forskellige modeller for en reform af den amtskommunale struktur og opgaveløsning i hovedstadsområdet.

I kommissoriet for Hovedstadskommissionen er det blandt andet angivet, at kommissionen i sammenhæng hermed skal vurdere behovet for nye eller ændrede styreformer. Hovedstadskommissionen skal således også overveje behovet for ændringer i Københavns Kommunes styreform.

Kommissionen har i den forbindelse taget udgangspunkt i de overvejelser, der er i betænkning nr. 1114/1987 om Københavns Kommunes styrelse.

I vedlagte notat om en eventuel ændring af styreformen i Københavns Kommune er der redegjort for kommissionens foreløbige overvejelser om spørgsmålet.

Under henvisning hertil og med henblik på kommissionens videre overvejelser skal kommissionen herved anmode Københavns Borgerrepræsentation om en udtalelse over kommissionens forslag i notatet.

Under hensyn til de snævre tidsmæssige rammer for Hovedstadskommissionens arbejde, skal kommissionen anmode om, at Borgerrepræsentationens udtalelse sendes til kommissionen senest den 17. november 1995.

Med venlig hilsen

Ole Asmussen

Notat om eventuel ændring af styreformen i Københavns Kommune

1. Københavns Kommune har altid haft særlige styrelsesregler, men med årene - og især efter den seneste lov (nr. 244 af 8. juni 1977 om Københavns Kommunes styrelse) - er der sket en betydelig tilnærmelse til reglerne i den almindelige styrelseslov (lov om kommunernes styrelse).

Ved behandlingen af 1977-loven var der i Folketinget bred tilslutning til, at Københavns Kommunes styrelse i det væsentlige skulle bringes på linie med styrelsen af landets øvrige kommuner. Denne opfattelse har siden været herskende med det resultat, at der ved ændringer af styrelsesloven er gennemført tilsvarende ændringer i den københavnske styrelseslov (dog bortset fra lokaludvalgsbestemmelser, idet der ikke i kommunen var et ønske om en tilsvarende bestemmelse).

2. Styreformen er et magistratsstyre, der i det væsentlige svarer til det magistratsstyre, der findes i de øvrige magistratskommuner: Odense, Aalborg og Århus Kommuner.

Frederiksberg Kommune har også mulighed for at oprette et magistratsstyre, men kommunen har valgt at bevare udvalgsstyret med enkelte modifikationer. Økonomiudvalget benævnes således "Magistraten", og medlemmerne af udvalget benævnes "Rådmænd". Undertiden betegnes styreformen som en "uegentlig magistratsordning".

3. De væsentligste forskelle mellem magistratsstyrede kommuner og udvalgsstyrede kommuner vedrører varetagelsen af henholdsvis den umiddelbare forvaltning og den øverste daglige ledelse af administrationen (den administrative ledelse).

Den umiddelbare forvaltning består i at træffe de overordnede beslutninger vedrørende et forvaltningsområde, i det omfang kommunalbestyrelsen ikke har truffet nærmere bestemmelse. I den kommunale styrelseslovs § 21, stk. 1, er det således angivet, at "udvalgene bestyrer de anliggender, der er underlagt dem, inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelser og i overensstemmelse med de reglementer m.v., der er udstedt af kommunalbestyrelsen".

Den administrative ledelse består i at træffe beslutninger vedrørende administrationens forhold og herunder sørge for, at administrationen fungerer hensigtsmæssigt. Der er således især tale om personaleledelse og personaleadministrationen samt fastsættelse af sagsbehandlingsregler m.v.

I en udvalgsstyret kommune varetages den umiddelbare forvaltning af de stående udvalg og økonomiudvalget. Borgmesteren varetager den administrative ledelse af hele kommunens administration.

I en magistratsstyret kommune varetager (over)borgmesteren og de øvrige medlemmer af magistraten hver for deres afdeling både den umiddelbare forvaltning og den administrative ledelse.

4. Forslag til ændringer i styreformen i Københavns Kommune:

De historiske forhold findes ikke længere at kunne begrunde, at Københavns Kommune har sin egen styrelseslov.

Den københavnske styrelseslov er på en u hensigtsmæssig måde præget af tidligere styrelsesordninger, og der vil kunne opnås en langt større fleksibilitet for Københavns Kommune ved, at kommunen omfattes af den almindelige kommunale styrelseslov.

Samtidig vil det lovteknisk være forbundet med betydelige fordele, at alle kommuner er omfattet af den samme styrelseslov.

På den baggrund foreslås det, at Københavns Kommune bliver omfattet af den almindelige kommunale styrelseslov, og at den københavnske styrelseslov ophæves. Spørgsmålet om ophævelse af den københavnske styrelseslov er uafhængig af og således uden betydning for spørgsmålet om Københavns Kommunes status som både primær- og amtskommune.

Den kommunale styrelseslov giver bl.a. mulighed for at vælge mellem forskellige styrelsesformer, f.eks. udvalgsstyre, magistratsstyre (i de største kommuner) og mellemformsstyre. Styrelseslovens smidighed medfører således, at Københavns Kommune - som landets øvrige kommuner - selv vil kunne træffe bestemmelse om den politiske ledelse og styring efter kommunens ønsker og behov.

Københavns Kommune har anmodet om, at der tilvejebringes lovgrundlag for iværksættelsen af et omfattende forsøg med bydelsråd. Såfremt bydelsrådene bliver etableret som en permanent ordning, vil dette betyde en reduktion af antallet af sager, der afgøres centralt, og samtidig vil behovet for den overordnede, centrale styring af kommunens anliggender forøges. Bydelsrådene vil desuden overtage den administrative ledelse af de institutioner og det personale, der kommer til at høre under rådene. Hvervet som bydelsrådsformand må derfor også antages at blive et heltidshverv.

Dette vil kunne tale for, at der i Københavns Kommune indføres et traditionelt udvalgsstyre.

Et udvalgsstyre indebærer, at der i kommunen under kommunalbestyrelsen nedsættes økonomiudvalg og stående udvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender.

Udvalgsmedlemmerne vil som følge af varetagelsen af forvaltningsopgaverne blive vederlagt efter samme regler som i andre udvalgsstyrede kommuner, dvs. med udvalgsvederlag.

Udvalgsformændene vælges af udvalgene og vil blive vederlagt med udvalgsformandsvederlag.

Borgmesteren og udvalgsformændene er alle medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Borgmesteren varetager hvervet som formand for kommunalbestyrelsen og formand for økonomiudvalget.

Ansvar for den øverste daglige ledelse af administrationen ligger hos borgmesteren alene - der vil således være tale om en enhedsforvaltning.

Da der fortsat vil være et meget stort antal ansatte i Københavns Kommune, kan der dog også peges på en lidt ændret udgave af udvalgsstyret - et udvalgsstyre, hvor den administrative ledelse deles mellem borgmesteren og formændene for de stående udvalg.

Delingen af den administrative ledelse skulle i så fald foretages således, at borgmesteren leder den del af den kommunale administration, der forestås af økonomiudvalget, mens udvalgsformændene hver for sig leder den del af administrationen, der hører under vedkommende stående udvalg. Det forudsættes herved, at der er sammenfald mellem udvalgenes og den kommunale administrations sagsområder.

Ved denne styreform vil hvervet som udvalgsformand - på grund af den administrative ledelsesfunktion - ikke blot vil være et deltidshverv, men et fuldtidshverv.

Udvalgsformændene vil for så vidt angår retningslinjerne for ledelsen af administrationen være underlagt økonomiudvalget.

Som fordele ved, at styreformen i Københavns Kommune blev ændret til enten et traditionelt udvalgsstyre eller et udvalgsstyre med deling af den administrative ledelse, kan især peges på følgende:

- * Forvaltningen af alle kommunens opgaver forestås af udvalg, hvori der er repræsentanter for såvel flertal som mindretal.
- * Som følge heraf afskaffes magistraten, der heller ikke har fungeret efter sin hensigt.
- * Også små mindretal vil få andel i den umiddelbare forvaltning gennem medlemskab af et eller flere udvalg.
- * Den nuværende tunge sagsgang (Magistrat - Samlet Magistrat - Borgerrepræsentation - Faste udvalg - Borgerrepræsentation) forenkles.
- * Der opnås en tættere sammenhæng mellem kommunalbestyrelsen og administrationen. Samtidig opnås bedre sammenhæng mellem kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget, når formandskabet varetages af samme person.
- * Det generelle informationsniveau hos kommunalbestyrelsens medlemmer styrkes som følge af den direkte deltagelse i udvalgenes forvaltningsopgaver. Gennem denne deltagelse i forvaltningen bliver medlemskabet også mere attraktivt.

Appendiks 2. Københavns Borgerrepræsentations skrivelse af 17. november 1995 til Indenrigsministeriet

Københavns Kommune

Borgerrepræsentationen

Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K.

Hovedstadskommissionen har i skrivelse af 2. Oktober 1995 (j.nr. 1994/-1414-62) anmodet Borgerrepræsentationen om en udtalelse vedrørende et samtidigt fremsendt notat af 22. September 1995 om eventuel ændring af styreformen i Københavns Kommune.

Sagen blev behandlet i Borgerrepræsentationens møde den 16. November 1995 på grundlag af vedlagte indstilling fra magistraten.

Under forhandlingerne blev vedlagte ændringsforslag vedrørende forholdstalsudvalgte udvalgsformænd og næstformænd vedtaget med 29 stemmer mod 19 stemmer.

Derudover blev et ændringsforslag om, at der fortsat skal kunne fremsættes forespørgsler og stilles spørgsmål i Borgerrepræsentationen vedtaget med 19 stemmer mod 11 stemmer.

Kopi af beslutningsreferatet vedlægges, tillige med kommunens udtalelse i rettet stand, idet bemærkes, at korrekturtryk af forhandlingerne fremsendes snarest.

Endelig vedlægges en udtalelse af 16. November 1995 fra Socialistisk Folkeparti.

Bodil Jensen

Inge Vinther

Dato: 16. november 1995 Ref.: J.nr. 02.22.10-14/95 749/95

1. Indledning.

Hovedstadskommissionen har i vedlagte skrivelse af 2. oktober 1995 anmodet om en udtalelse vedrørende Hovedstadskommissionens notat af 22. september 1995 om eventuel ændring af styreformen i Københavns Kommune.

På denne baggrund har magistraten i denne indstilling overvejet fordele og ulemper ved de forskellige styreformer (magistratsstyre og udvalgsstyre). Afslutningsvis fremkommer magistraten med overvejelser om den fremtidige styreform for Københavns Kommune.

2. Baggrund for forslaget.

Regeringen besluttede den 15. november 1994 at nedsætte en Hovedstadskommission, der har til opgave, at belyse forskellige modeller for en reform af den amtskommunale struktur og opgaveløsning i hovedstadsområdet, og som herunder også skal vurdere behovet for nye eller ændrede styrelsesformer i Københavns Kommune. Hovedstadskommissionen har i denne forbindelse taget udgangspunkt i de overvejelser, der fremgår af betænkning nr. 1114/1987 om Københavns Kommunes styrelse.

Kommissionens overvejelser foreligger nu i form af notat af 22. september 1995 om eventuel ændring af styreform i Københavns Kommune.

Det bemærkes, at fristen for besvarelse af Hovedstadskommissionens henvendelse er den 17. november 1995.

3. Hovedstadskommissionens forslag.

Hovedstadskommissionens forslag indledes med nogle betragtninger om at der især i forbindelse med den seneste københavnske styrelseslov (lov nr. 244 af 8. juni 1977 om Københavns Kommunes styrelse) er sket en betydelig tilnærmelse mellem de københavnske regler og reglerne i Lov om kommunernes styrelse. Herudover fremføres nogle væsentlige forskelle mellem magistratsstyrede og udvalgsstyrede kommuner, specielt for så vidt angår områderne "den umiddelbare forvaltning" og "den administrative ledelse".

Hovedstadskommissionen finder, at de historiske forhold ikke længere kan begrunde, at Københavns Kommune har sin egen styrelseslov. Det vurderes videre, at der vil kunne opnås langt større fleksibilitet for Københavns Kommune såfremt kommunen var omfattet af den almindelige kommunale styrelseslov, ligesom dette vil være en lovteknisk fordel. På denne baggrund foreslås ophævelse af den københavnske styrelseslov, således at Københavns Kommune fremover bliver omfattet af Lov om kommunernes styrelse, hvilket bl.a. giver kommunen mulighed for at vælge mellem forskellige styreformer. Det understreges af Hovedstadskommissionen, at spørgsmålet om ophævelse af den københavnske styrelseslov er uden betydning for Københavns status som både primærkommune og amtskommune.

Hovedstadskommissionen refererer videre til det af Københavns Kommune fremførte ønske om lovændring, med henblik på at der kan iværksættes bydelsforsøg. Efter Hovedstadskommissionens opfattelse vil en eventuel etablering af bydelsråd som permanent ordning betyde en reduktion af antallet af sager, der afgøres centralt; til gengæld stiger behovet for den overordnede, centrale styring. Efter Hovedstadskommissionens opfattelse taler dette for, at der i Københavns Kommune indføres traditionelt udvalgsstyre. Herefter følger en nærmere gennemgang af principperne for udvalgsstyrede kommuner.

Endvidere beskrives en modificeret udgave af udvalgsstyre, hvor den administrative ledelse deles mellem borgmesteren og formændene for de stående udvalg. Begrundelsen for en sådan modificering er ifølge Hovedstadskommissionen det meget store antal ansatte i Københavns Kommune. Ved denne styreform vil hvervet som udvalgsformand på grund af den administrative ledelsesfunktion være et fuldtidshverv.

Afslutningsvis peger Hovedstadskommissionen på en række fordele ved en ændret styreform, bl.a.

- * forvaltningen af alle kommunens opgaver forestås af udvalg, hvori både flertal og mindretal er repræsenteret; også små mindretal vil få andel i den umiddelbare forvaltning gennem medlemskab af et eller flere udvalg,

- * magistraten - der ifølge Hovedstadskommissionen ikke har fungeret efter sin hensigt - afskaffes,

- * sagsgangen forenkles,

* tættere sammenhæng mellem kommunalbestyrelsen og administrationen, bedre sammenhæng mellem kommunalbestyrelse og økonomiudvalget (formandskabet varetages af samme person),

* styrkelse af det generelle informationsniveau hos kommunalbestyrelsens medlemmer gennem deltagelse i udvalgenes forvaltningsopgaver; herigen-nem formodes at medlemskabet i kommunalbestyrelsen bliver mere attraktivt.

4. Styrelsesmæssige forskelle mellem udvalgsstyrede og magistratsstyrede kommuner.

4.1. Indledning.

271 af Danmarks 275 kommuner har udvalgsstyre - kun 4 kommuner (København, Århus, Odense og Aalborg) har magistratsstyre. Disse 4 kommuner repræsenterer imidlertid godt 20% af landets befolkning.

Ved en sammenligning mellem udvalgsstyrede kommuner og kommuner med magistratsstyre er det især med hensyn til følgende 3 centrale områder, at der kan identificeres forskelle:

* Den umiddelbare forvaltning.

* Den administrative ledelse.

* De koordinerende funktioner.

Indledningsvis gennemgås de væsentlige, strukturelle forskelle mellem udvalgsstyrede og magistratsstyrede kommuner. Herefter gennemgås tilrettelæggelsen af de 3 centrale områder i henholdsvis udvalgsstyrede og magistratsstyrede kommuner. Afslutningsvis belyses nogle konsekvenser af de afdækkede forskelle.

4.2. Strukturelle forskelle mellem udvalgsstyrede og magistratsstyrede kommuner.

4.2.1. Udvalgsstyrede kommuner.

I en udvalgsstyret kommune varetages de kommunale opgaver i en funktionsdeling mellem kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget, de stående udvalg og borgmesteren.

Kommunalbestyrelsen er det overordnede, styrende og kontrollerende organ.

Udvalgene.

De stående udvalg og økonomiudvalget varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Det bemærkes, at der tilkommer formanden for økonomiudvalget (borgmesteren) og formændene for de stående udvalg en beføjelse til på udvalgets vegne at træffe afgørelse i hastende sager henholdsvis sager, der ikke giver anledning om tvivl. Borgmesteren skal forudgående underrettes ved afgørelse af sager, der ikke tåler opsættelse. I denne sammenhæng må nævnes, at ethvert medlem af økonomiudvalget eller et stående udvalg kan indbringe ethvert spørgsmål om formandens virksomhed for det pågældende udvalg og at formanden i enhver henseende er undergivet udvalgets beslutninger. Endelig må bemærkes, at ethvert udvalgsmedlem kan standse en udvalgsbeslutning og få indbragt sagen til afgørelse af kommunalbestyrelsen.

Økonomiudvalget er obligatorisk og har en række tværgående og koordinerende beføjelser. Konkret skal nævnes at økonomiudvalget

- * har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige administrationsområder i kommunen; økonomiudvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

- * forestår eller samordner kommunens planlægning,

- * varetager den umiddelbare forvaltning af anliggender, der vedrører kommunens kasse- og regnskabsvæsen og løn- og personaleforhold,

- * kan varetage den umiddelbare forvaltning af andre kommunale anliggender

De stående udvalgs myndighedsområder og sammensætning fastsættes i den enkelte kommunes styrelsesvedtægt. De stående udvalg forvalter de opgaver, der er underlagt dem, inden for rammerne af det vedtagne årsbudget, i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelser og i overensstemmelse med de reglementer mv., der er udstedt af kommunalbestyrelsen.

Det bemærkes, at der ikke foreligger noget direkte over-/underordningsforhold mellem økonomiudvalget og de stående udvalg - økonomiudvalget og de stående udvalg er principielt sideordnede. Samtidig er økonomiudvalgets sagsområder vedrørende økonomi og almindelige administrative forhold

dog af tværgående karakter, og økonomiudvalget er i mange sammenhænge mellemed mellem de stående udvalg og kommunalbestyrelsen. Dette indebærer, at økonomiudvalget på de forskellige områder nødvendigvis må udøve en regulerende virksomhed over for de stående udvalg. Da økonomiudvalget imidlertid ikke har direkte instruktionsbeføjelser i forhold til de stående udvalg, må eventuelle uenigheder mellem et stående udvalg og økonomiudvalget afgøres af kommunalbestyrelsen.

Borgmesteren er formand for såvel kommunalbestyrelsen som økonomiudvalget og varetager samtidig den administrative ledelse af kommunen. Borgmesteren kan som formand for kommunalbestyrelsen på kommunalbestyrelsens vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

4.2.2. Magistratskommuner.

Kommunalbestyrelsen er også i magistratskommunerne det overordnede, styrende og kontrollerende organ.

Magistraten varetager som udgangspunkt de kompetencer, der i udvalgsstyrede kommuner er henlagt til økonomiudvalget, de stående udvalg og borgmesteren. De pågældende styrelsesvedtægter fastlægger fordelingen af sagsområderne mellem de enkelte magistratsmedlemmer. Magistratsmedlemmerne varetager inden for deres respektive afdeling såvel den umiddelbare forvaltning som den administrative ledelse. Den samlede magistrat har som kollegialt organ en væsentlig opgave i koordinering af den kommunale virksomhed. Herudover forbereder den samlede magistrat de sager, der forelægges byrådet, udfører byrådets beslutninger og er ansvarlig for udarbejdelsen af årsbudgettet.

De faste udvalg i magistratskommunerne har som udgangspunkt til opgave at udtale sig i forhold til de forslag, der henvises fra byrådet. Udvalgene har ingen beslutningskompetence i kommunale anliggender

4.3. Forskelle med hensyn til de centrale områder: den umiddelbare forvaltning, den administrative ledelse og de koordinerende funktioner.

4.3.1. Den umiddelbare forvaltning.

Ansaret for den umiddelbare forvaltning indebærer, at der kan træffes beslutninger i sager, der hører under det pågældende forretningsområde, såfremt dette er et nødvendigt eller naturligt led i forvaltningen af det pågældende sagsområde. Den umiddelbare forvaltning sker inden for de rammer/retningslinier, som kommunalbestyrelsen fastlægger. Indehaveren

af den umiddelbare forvaltning har egentlig beslutningsmyndighed, træffer i praksis en lang række beslutninger og har dermed en væsentlig indflydelse på kommunens styre.

I de udvalgsstyrede kommuner varetages den umiddelbare forvaltning af de stående udvalg og økonomiudvalget. Hertil kommer at en væsentlig side af udvalgenes arbejde er forberedelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger. At udvalgene varetager den umiddelbare forvaltning betyder ikke, at de daglige beslutninger skal henlægges til udvalgene. Derimod skal hvert enkelt udvalg koordinere sine sagsområder og derved opretholde et indblik i administrationens virksomhed.

I magistratsstyrede kommuner varetages den umiddelbare forvaltning af (overborgmesteren og de øvrige medlemmer af magistraten, hver for deres respektive afdeling. Ansvar for den udøvende forvaltning er således henlagt til "folkevalgte administratorer".

4.3.2. Den administrative ledelse.

Den administrative ledelse betegnes også som "den øverste daglige ledelse".

Hovedindholdet af kommunens administrative ledelse er at det sikres, at det kommunale administrationsapparat er funktionsdygtigt, og herunder kan særligt fremhæves:

- * opgaver vedrørende sagernes formelle behandling og den afsluttende sagsekspedition,
- * personaleledelse og personaleadministration.

Den administrative ledelse indeholder ingen beføjelser med hensyn til beslutningernes materielle indhold - dette er en del af den umiddelbare forvaltning henholdsvis kommunalbestyrelsens beslutninger. Borgmesterens stilling som øverste leder af kommunens administration giver ham således ingen selvstændig kompetence til at træffe afgørelse i de sager, der er til behandling. Borgmesteren er derimod ansvarlig for de formelle forhold omkring sagsbehandlingen. Samtidig må imidlertid anføres, at borgmesteren som øverste leder af kommunens samlede administration har en række beføjelser, hvoraf bl.a. må fremhæves

- * at borgmesteren drager omsorg for, at der om sager, der hører under et udvalgs område, indhentes de nødvendige erklæringer fra udvalget, inden kommunalbestyrelsen træffer beslutning i sagen,

* at borgmesteren påser sagernes ekspedition, herunder at sagerne ekspederes uden unødvendig forsinkelse,

* at borgmesteren af udvalgene og de ansatte kan forlange oplysninger om sager, der er underlagt dem, og om sagernes ekspedition.

I de udvalgsstyrede kommuner varetages den administrative ledelse som antydnet i det foranstående af borgmesteren. Dette indebærer, at udvalgsstyrede kommuner - i modsætning til magistratskommuner - har en enhedsforvaltning.

I magistratsstyrede kommuner varetages den administrative ledelse af (over)borgmesteren og de øvrige medlemmer af magistraten, hver for deres respektive sagsområde.

4.3.3. De koordinerende funktioner.

De koordinerende funktioner omfatter samordning, prioritering og en samlet styring af den kommunale virksomhed. Der er tale om dels den økonomiske planlægning - herunder budgetudarbejdelse - dels samordning af kommunens øvrige planlægning.

De koordinerende funktioner varetages i udvalgsstyrede kommuner af økonomiudvalget og borgmesteren, der er formand for økonomiudvalget og funktionerne er udførligt beskrevet i lovgivningen.

I magistratskommunerne er det den samlede magistrat og de enkelte magistratsmedlemmer (herunder (over)borgmesteren, der er formand for den samlede magistrat), der varetager de koordinerende funktioner. De koordinerende funktioner i magistratskommuner er i modsætning til de udvalgsstyrede kommuner ikke særlig præcist beskrevet i lovgivningen.

4.4. Afledte konsekvenser af forskellene mellem udvalgsstyrede og magistratsstyrede kommuner.

Forskellene mellem udvalgsstyrede og magistratsstyrede kommuner indebærer nogle umiddelbare konsekvenser i forhold til dels mindretalsindflydelse, dels den politiske proces.

Spørgsmålet om mindretalsindflydelse må ses i sammenhæng med valg til økonomiudvalg og stående udvalg i udvalgsstyrede kommuner og valg til magistraten i magistratskommuner.

Valg til økonomiudvalget og de stående udvalg foretages som forholdstalsvalg. Økonomiudvalget henregnes ikke som stående udvalg, og valg til økonomiudvalget sker som selvstændigt forholdstalsvalg. Derimod omfattes de stående udvalg af en regel i den kommunale styrelseslov om en samlet fordeling af pladserne i de stående udvalg. Dette indebærer at en gruppe, der ikke ved forholdstalsvalg har fået så mange pladser i de stående udvalg, som den ville have fået ved en fordeling under eet af samtlige pladser i udvalgene, har ret til at få det resterende antal anvist ved overtagelse af pladser fra de grupper, der ved den første fordeling har opnået for mange pladser.

Magistraten vælges ligeledes ved forholdstalsvalg. Konstruktionen indebærer imidlertid, at mens alle mindretal normalt bliver repræsenteret i de stående udvalg i de udvalgsstyrede kommuner, er det kun de større mindretal, der bliver repræsenteret i magistraten.

I kommuner med magistratsstyre er kommunalbestyrelsernes små mindretal dermed afskåret fra at øve indflydelse på den umiddelbare forvaltning - kun større mindretal kan få indflydelse, ved at de bliver repræsenteret i magistraten, og dermed varetager både den umiddelbare forvaltning og administrative ledelse for det tildelte sagsområde.

Den principielle forskelligartede opbygning af henholdsvis udvalgsstyrede og magistratsstyrede kommuner betyder endvidere, at det store flertal af medlemmerne i magistratskommunernes kommunalbestyrelser har langt mindre kontakt med forvaltningen end i de udvalgsstyrede kommuner.

I kommuner med udvalgsstyre deltager mindretallene som nævnt direkte i den umiddelbare forvaltning, idet selv små mindretal (normalt) vil være repræsenteret i et eller flere udvalg, og sammenfattende deltager flere politikere i den umiddelbare forvaltning. Samtidig er der en vis indbygget sikkerhed for, at den umiddelbare forvaltning sker i overensstemmelse med flertallet i kommunalbestyrelsen. Denne sikkerhed er ikke på tilsvarende måde indbygget i magistratskonstruktionen, hvor (større) mindretal kan varetage både den umiddelbare forvaltning og administrative ledelse for de pågældende sagsområder.

Forskellene indebærer endvidere, at en væsentlig del af den politiske proces i de udvalgsstyrede kommuner finder sted i udvalgene - kommunalbestyrelserne kan i højere grad koncentrere sig om at træffe de fornødne beslutninger.

I magistratsstyrede kommuner udskydes den politiske proces til møderne i kommunalbestyrelserne - ud over at træffe beslutninger må kommunalbestyrelser i magistratskommuner i langt højere grad bruge tid på politiske drøftelser og markeringer.

En anden, vigtig forskel er udvalgenes funktion i henholdsvis udvalgsstyrede og magistratsstyrede kommuner.

Som anført varetager økonomiudvalget og de stående udvalg den umiddelbare forvaltning i de udvalgsstyrede kommuner.

De magistratsstyrede kommuner har nedsat faste udvalg, der imidlertid ikke har beslutningskompetence. For så vidt angår sager, der ikke udvalgsbehandles, er sagsgangen og tidsforbruget kortere i magistratskommuner end i udvalgsstyrede kommuner. I det omfang kommunalbestyrelsen beslutter at henvise sager til de faste udvalg, er der imidlertid tale om såvel en længere sagsgang som et øget tidsforbrug i forhold til udvalgsstyrede kommuner. I takt med at flere sager henvises til de faste udvalg (især hvis der er tale om andre sager end principielle sager) bliver sagsgangen og tidsforbruget dermed længere i magistratskommuner. Endelig må anføres, at såfremt kommunalbestyrelsesmedlemmernes manglende deltagelse i den daglige forvaltning medfører et ønske fra kommunalbestyrelsens side om nøjere kontrol af forvaltningen, øges tidsforbruget yderligere. Et sådant ønske vil formentlig især være relevant for mindretal, der ikke har medlemmer i magistraten.

4.5. Kort gennemgang af styret i landets 4 magistratskommuner.

4.5.1. Indledning.

Den efterfølgende, overordnede gennemgang af magistratsordningerne i henholdsvis Århus, Aalborg og Odense kommuner samt Københavns Kommune belyser nogle af de væsentligste forskelle mellem landets 4 magistratskommuner.

4.5.2. Magistratsstyret i Århus, Aalborg og Odense.

I henhold til § 64 i Lov om kommunernes styrelse kan der i styrelsesvedtægten for Frederiksberg, Odense, Aalborg og Århus kommuner træffes bestemmelse om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat. Denne mulighed er udnyttet i Århus, Aalborg og Odense, men ikke i Frederiksberg kommune.

I det følgende gives en overordnet oversigt over antal byrådsmedlemmer, magistratsafdelinger og faste udvalg i de 3 provinsmagistratskommuner. En

mere uddybende beskrivelse af magistratsordningerne i Århus, Aalborg og Odense fremgår af bilag 1.

Magistratsstyret i Århus, Aalborg og Odense.

	<i>Århus</i>	<i>Aalborg</i>	<i>Odense</i>
<i>Antal byrådsmedlemmer</i>	31 medlemmer	31 medlemmer	29 medlemmer
<i>Antal medlemmer i magistraten/ sammensætning</i>	6 medlemmer bestående af borgmesteren og 5 rådmænd. Magis- tratsmedlemmer er også byrådsmedlemmer	5 medlemmer bestående af borgmesteren og 4 rådmænd. Magistrats- medlemmer er også byrådsmedlemmer.	5 medlemmer bestående af borgmesteren og 4 rådmænd. Magis- tratsmedlemmer er også byrådsmedlemmer.
<i>Antal faste udvalg</i>	6 udvalg, svarende til magistratsaf- delingerne Magis- tratsmedlemmer kan ikke være ud- valgsmedlemmer.	5 udvalg svarende til magistratsaf- delingerne Magis- tratsmedlemmer kan ikke være ud- valgsmedlemmer.	4 udvalg svarende til magistratsaf- delingerne Borgmesterens af- deling "refererer" dog ikke til noget udvalg. Rådmand og stedfortræder er henholdsvis for- mand og næstfor- mand for det pågældende udvalg.

Beskrivelse af de 3 provinsmagistratskommuner.

I både Århus, Aalborg og Odense er borgmesteren såvel formand for magistraten som formand for (og medlem i) byrådet, hvilket er en parallel til ud

valgsstyrede kommuner. Sigtet med dette personsammenfald (borgmester/formand for kommunalbestyrelsen og henholdsvis formand for økonomiudvalget eller formand for magistraten) er koordineringsmæssige hensyn. Som eksempel kan anføres, at borgmesteren i alle 3 kommuner formelt forestår ekspedition af sager til og fra byrådet.

I samtlige provinsmagistratskommuner vælges borgmesteren ved flertalsvalg og de øvrige medlemmer af magistraten (rådmænd) ved forholdstalsvalg; dog regnes borgmesterens plads som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for byrådet, til hvilken borgmesteren hører. Borgmesteren er født formand for magistraten.

I de 3 magistratskommuner er de faste udvalgs sagsområder synkroniseret med magistratsafdelingernes sagsområder, således at en magistratsafdeling "refererer" til et bestemt, fast udvalg (med undtagelse af borgmesterens afdeling i Odense kommune, hvor Odenses magistrat varetager en slags "udvalgsrolle"). En sådan synkronisering mellem faste udvalg og magistratsafdelinger indebærer entydighed i referencerne, og må derfor vurderes at indebære koordineringsmæssige fordele for såvel udvalgene som magistratsafdelingerne.

Antallet af magistratsafdelinger er forskellig magistratskommunerne i mellem (Odense og Aalborg: 5 afdelinger; Århus: 6 afdelinger).

I både Århus, Aalborg og Odense er der 2 næstformænd for byrådet.

Aalborg kommune har en vis særstatus i det danske magistratsstyre, idet den samlede magistrat har fået tillagt nogle særlige kompetencer af tværgående karakter. På denne måde har Aalborgs samlede magistrat opnået en status, der minder om økonomiudvalgets i udvalgsstyrede kommuner.

Mest markant adskiller Odenses magistratsordning sig fra de øvrige magistratskommuner. Dette skyldes, at de faste udvalg har en langt mere fremtrædende rolle. Rådmanden er født formand for det respektive udvalg og alle sager, der forelægges byrådet skal ledsages af en erklæring fra udvalget. Sigtet hermed er dels en forbedret kommunikation mellem politikere og administration (som den typisk findes i udvalgsstyrede kommuner), dels at en væsentlig del af den politiske proces sker i udvalgene og ikke i byrådet. Personsammenfaldet mellem rådmand/stedfortræder for magistratsafdelingen og formand/næstformand for det pågældende udvalg (et forhold, der enestående i Danmark) må formodes at føre til en bedre koordinering - især når erindres, at rådmanden også er menigt medlem af byrådet. Det må dog samtidig understreges, at den omtalte politiske proces ikke på samme måde

finder sted for de væsentlige sagsområder, der sorterer under borgmesterens afdeling (f.eks. kommunens økonomiske forvaltning og planlægningsopgaver), idet der ikke er nedsat et udvalg for borgmesterens afdeling. For disse områder er det magistraten, der varetager de opgaver, der ellers varetages af de faste udvalg.

Sammenfattende har Odenses magistratsordning en del fællestræk med udvalgsstyrede kommuner; herved lægges især vægt på, at den politiske proces i et vist omfang foregår i de faste udvalg og ikke i byrådet.

4.5.3. Københavns Kommune.

Overordnet beskrivelse af den københavnske styreform.

Københavns magistratsstyre er hjemlet i Lov om Københavns Kommunes styrelse.

Indledningsvis skal bemærkes, at en meget stor del af de regler, der gælder for Københavns Kommune, svarer til de regler, der gælder for kommunerne i resten af landet. Der er imidlertid en række særregler, hvoraf de fleste skyldes, at Københavns Kommune har et magistratsstyre. Endvidere er der en række forskelle mellem København og de øvrige magistralskommuner. En del af forskellene er historisk betingede, bl.a. under hensyn til kommunens størrelse og hovedstadsstatus.

Københavns kommunalbestyrelse (Borgerrepræsentationen) består af 55 medlemmer.

Borgerrepræsentationen vælger sin formand og 4 næstformænd. Formanden har mulighed for at overlade mødeledelsen til en næstformand, hvis han/hun ønsker at deltage i forhandlingerne. Formanden er født medlem af § 41, stk. 4-udvalget, der på Borgerrepræsentationens vegne efter forslag fra magistraten kan tage beslutning om udgifter uden for budgettet til et beløb af indtil 25.000 kr. eller sådanne mindre afvigelser fra samme, hvorved udgiften ikke på nogen enkelt post forøges med mere end nævnte beløb. Endvidere indhentes udvalgets erklæring i forbindelse med visse kategorier pensionssager og tildeling af legatportioner under Københavns Kommunes bestyrelse.

Københavns magistrat består af overborgmesteren og 6 borgmestre og vælges af Borgerrepræsentationen ved forholdstalsvalg på grundlag af d' Hondts metode; det tilkommer den gruppe, der opnår det største delingstal, at udpege overborgmesteren. Overborgmesteren er formand for magistraten. Der udpeges ikke stedfortrædere for magistratens medlemmer. Ved valg til

magistraten udtræder vedkommende magistratsmedlem af Borgerrepræsentationen. Dette indebærer bl.a., at der ikke er sammenfald mellem rollen som overborgmester (og dermed formand for magistraten) og rollen som formand for Borgerrepræsentationen. Dette indebærer endvidere, at intet medlem af Borgerrepræsentationen har en direkte kontakt med forvaltningen. På grund af denne organisatoriske adskillelse kan Borgerrepræsentationen ikke træffe endelig beslutning i en sag uden at magistraten har været inddraget. Beslutninger i magistraten træffes ved stemmeflertal, medmindre andet er bestemt; i praksis afgøres magistratens sager dog ikke ved afstemning. Enhver borgmester kan forlange at en magistratsbeslutning bliver forelagt Borgerrepræsentationen til afgørelse. Overborgmesteren kan indbringe enhver sag for magistraten og overborgmesteren har de samordnende funktioner i forhold til magistraten. Overborgmesteren skal bl.a. drage omsorg for, at sagerne fordeles til borgmestrene i overensstemmelse med styrelsesvedtægtens sagsfordeling. I sager, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold skal overborgmesterens erklæring indhentes inden forelæggelse for magistraten. Herudover varetager overborgmesteren bl.a. opgaver i relation til kommunens overordnede økonomiske anliggender (herunder budgetlægning) samt kommunens eksterne relationer. I København forestår borgmestrene på eget ansvar den umiddelbare forvaltning og daglige administration af eget område. Der findes således ikke i den københavnske styrelseslov en bemyndigelsesregel for borgmestrene, svarende til Lov om kommunernes styrelsesbestemmelse om, at borgmesteren kan afgøre sager, som ikke tåler opsættelse.

Borgerrepræsentationen vælger af sin midte 13 medlemmer til hvert af de 9 faste udvalg. De faste udvalg skal behandle de sager, der af Borgerrepræsentationen henvises til udvalgsbehandling efter forelæggelse i Borgerrepræsentationen. Udvalgene afgiver en skriftlig betænkning indeholdende udvalgets indstilling om sagens afgørelse i Borgerrepræsentationen. Udvalgene har ingen beslutningskompetence, men alene rådgivende funktioner over for Borgerrepræsentationen. Af styrelsesvedtægten fremgår, at magistratsafdelingerne i visse tilfælde giver udvalgene en orientering om kommende sager. Det bemærkes, at der ikke er overensstemmelse mellem afgrænsningen af de faste udvalgs sagsområde og magistratsafdelingernes sagsområder. På grund af denne manglende synkronisering er der ikke entydighed i referencerne, hvilket kan indebære koordineringsmæssige konsekvenser for såvel udvalgene som magistratsafdelingerne.

Øvrige særbestemmelser i Lov om Københavns Kommunes styrelse i forhold til Lov om kommunernes styrelse.

I nærværende afsnit omtales alene forskellene mellem den gældende styrelseslov for Københavns kommune og lov om kommunernes styrelse.

Borgerrepræsentationen.

Rent terminologisk er der den forskel, at byrådet/kommunalbestyrelsen i København benævnes Borgerrepræsentationen.

En anden forskel er Borgerrepræsentationens medlemstal og funktionsdelingen mellem Borgerrepræsentationens formand og Overborgmesteren.

Borgerrepræsentationens medlemstal er 55 - i henhold til Lov om kommunernes styrelse er det maksimale antal medlemmer i en kommunalbestyrelse 31.

Af mere teknisk karakter skal nævnes forskelle vedrørende, hvem der må overvære lukkede møder og vedrørende beslutningsprotokollen f.eks. om hvem der skal underskrive protokollen, og om hvem der skal have tilsendt udskrift af denne.

Magistraten.

Rent terminologisk er der den forskel, at magistratens medlemmer i København benævnes overborgmester/borgmester.

En anden forskel er magistratens medlemstal, og reglen om at magistratsmedlemmerne udtræder af Borgerrepræsentationen. Det større antal magistratsmedlemmer betyder flere magistratsafdelinger og får på den måde betydning for sagsfordelingen.

I København vælges alle magistratens medlemmer ved forholdstal, hvilket i de øvrige magistratskommuner kun gælder rådmændene, idet den flertalsvalgte borgmester er født formand for magistraten; dog regnes borgmesterens plads som den ene af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for byrådet, til hvilken borgmesteren hører.

Herudover skal nævnes de særlige regler om konstitution, som må ses i sammenhæng med, at der ikke er faste stedfortrædere og ikke; er en bemyndigelse for Overborgmesteren til at afgøre uopsættelige sager.

Af mere teknisk karakter skal nævnes, at inhabilitetsreglen - der ifølge Lov om kommunernes styrelse omfatter kommunalbestyrelsesmedlemmer - i Københavns Kommune ud over borgerrepræsentationens medlemmer også udtrykkeligt omfatter magistratens medlemmer. Endvidere må nævnes den særlige regel om mødepligt for magistrats medlemmer, samt særbestemmelsen om, at et magistratsmedlem har fortrinsret til at vælge hidtidig magistratsafdeling.

Udvalg

Der er som nævnt en række forskelle vedrørende udvalgene - antal, sagsområder og det forhold at udvalgene alene er rådgivende.

Herudover skal fremhæves den særlige ordning, hvorefter den bevilgende myndighed i begrænset omfang kan uddelegeres fra Borgerrepræsentationen til § 41, stk. 4-udvalget.

Af andre forskelle kan nævnes, at der i København kun kan vælges borgerrepræsentationsmedlemmer til særlige udvalg, hvorimod Lov om kommunernes styrelse giver mulighed for at nedsætte særlige udvalg med deltagelse af andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer. Endvidere vælges udvalgsmedlemmerne i København ikke på det konstituerende møde, men på Borgerrepræsentationens første ordinære møde. Endelig kan oplyses, at medens Borgerrepræsentationen kan fastsætte bestemmelser om udvalgenes forretningsorden i Borgerrepræsentationens forretningsorden, fastsætter udvalgene i de øvrige kommuner selv deres forretningsorden efter Lov om kommunernes styrelse.

Øvrige forskelle.

På grund af Københavns og Frederiksberg kommuners sekundærkommunale status, er disse kommuner tillige med amtskommunerne undergivet Indenrigsministeriets tilsyn. De øvrige magistratskommuner hører under de respektive tilsynsråd.

Endvidere har København, som den eneste kommune i landet, sin egen revision .

Herudover er enkelte øvrighedsforretninger i København henlagt til Magistraten.

Regnskabet aflægges i København af Overborgmesteren, medens det efter Lov om kommunernes styrelse aflægges af økonomiudvalget.

Endvidere skal nævnes, at Lov om Københavns Kommunes styrelse ikke har regler svarende til Lov om kommunernes styrelse, § 60 om aftaler om samarbejde mellem kommuner, og ikke reglen i § 65 d om nedsættelse af lokaludvalg med beslutningskompetence.

Videre skal nævnes, at der som en konsekvens af Københavns Kommunes Magistratsordning og deling af opgaven mellem overborgmester og formand, er særlige regler i Lov om Københavns Kommunes styrelse om

vederlag, pension og repræsentationsgodtgørelse til Magistratsmedlemmer, formanden og næstformænd.

Ifølge den københavnske styrelsesvedtægt oppebærer alle medlemmer af Borgerrepræsentationen et fast, årligt vederlag og medlemmer af de faste udvalg i Københavns Kommune modtager ikke særlige vederlag herudover.

Endelig indeholder den københavnske styrelseslov særbestemmelser om kommunens styrelse under krise eller krig.

I henhold til Lov om Københavns Kommunes styrelse § 2, stk. 3, 2. punktum, kan Borgerrepræsentationen af magistraten kræve alle oplysninger om kommunens anliggender, og i henhold til § 10 kan ethvert medlem af Borgerrepræsentationen for denne indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender samt fremsætte forslag til beslutning herom. Disse regler svarer til reglerne i Lov om kommunernes styrelse, § 11. Imidlertid er yderligere bestemmelser om spørgsmålsretten anført i Borgerrepræsentationens forretningsorden. Heraf fremgår bl.a. bestemmelser om borgerrepræsentanternes mulighed for at afkræve magistraten oplysninger ved at stille forespørgsler eller spørgsmål til magistraten. En tilsvarende ordning findes så vidt vides ikke i andre kommuner, bortset fra Frederiksberg. Der er herved sammenfattende tale om en reel forskel mellem Københavns Kommune og de øvrige kommuner, og ikke en formel forskel mellem de to styrelseslove. Det fremgår af betænkning 1114/1987 i relation til overvejelserne om en ændret styrelseslov, at den i Københavns Kommune gældende ordning med forespørgsler og spørgsmål afviger så betydeligt, at ordningen bør have udtrykkelig lovhjemmel, hvorefter reglerne vil kunne optages i kommunens styrelsesvedtægt.

5. Magistratens overvejelser.

5.1. Indledende betragtninger.

I forbindelse med overvejelserne om en ændret styreform for Københavns Kommune må der tages hensyn til, at Københavns Kommune gennem de senere år har gennemgået en række effektiviseringer og moderniseringer, bl.a. ud fra ønsket om at give brugerne af kommunens ydelser en bedre service. Som væsentligt element i denne effektiviserings- og moderniseringsproces kan bl.a. nævnes de omfattende decentraliseringer, hvor der er sket udlægning af ansvaret for opgaveløsningen og den økonomiske kompetence til forskellige institutioner mv. samt en forstærket mål- og kvalitetsstyring ligesom der er etableret - til dels lovfæstede - brugerbestyrelser i tilknytning til en række institutionstyper, f.eks. skoler og daginstitutioner.

På baggrund af etableringen af bl.a. Hovedstadens Sygehusfællesskab lagde overborgmesteren ved forelæggelsen af budget 1995 op til en samlet vurdering af opgavefordelingen i kommunen, herunder en drøftelse af magistratens opgavefordeling og omfang. Formålet med en sådan forvaltningsreform er, at kommunens organisation sammensættes på en sådan måde, at de kommunale opgaver løses bedst muligt til gavn for borgere og erhvervsliv.

I forlængelse af det hidtidige moderniseringsarbejde nedsatte Borgerrepræsentationen den 2. februar 1995 et strukturudvalg. Arbejdet i Strukturudvalget omfatter 4 elementer:

- * Kommunens styrelsesforhold.
- * Opgavernes fordeling i Magistraten.
- * Decentralisering.
- * Hovedstadsområdets fremtid.

Som led i Strukturudvalgets arbejde vedtog Borgerrepræsentationen den 15. juni 1995, at der iværksættes forsøg med bydelsråd fra den 1. januar 1997 i 2-4 bydele.

Sigtet med bydelsreformen er at opnå øget lokalt demokrati, bedre kommunal service og øget effektivitet.

Som hovedprincip får bydelsrådene ansvaret for driften af så stor en del af den kommunale serviceproduktion som muligt, ligesom ansvaret for myndighedsopgaver, der vedrører den enkelte, så vidt muligt decentraliseres. I forsøgsperioden kan opgaver inden for områderne børn/ unge, ældreområdet, kultur/fritid, gader/veje og beskæftigelsesområdet udlægges til bydelsrådene.

Københavns Kommune har således igangsat et omfattende strukturarbejde, hvor spørgsmålet om tilrettelæggelsen af de fremtidige styrelsesforhold i kommunen indgår som naturligt og nødvendigt led i denne proces.

Som tidligere skitseret, indeholder magistratsstyreformen nogle ulemper. Summerende skal bl.a. nævnes,

- * at mindretallene ikke deltager i den umiddelbare forvaltning,

* at større mindretal selvstændigt varetager den umiddelbare forvaltning og den administrative ledelse for den respektive magistratsafdeling; dette forhold giver ikke en indbygget sikkerhed for, at magistratsordningen fungerer effektivt,,

* at kommunalbestyrelsen anvender en væsentlig del af sin tid på politiske drøftelser af sager, der i udvalgsstyrede kommuner afgøres af udvalgene,

* at kontakten mellem kommunalbestyrelsesmedlemmer og forvaltning er mindre end i udvalgsstyrede kommuner,

* at sagsgangen er længere for de sager, der henvises til udvalgsbehandling.

I Københavns Kommune må der på grund af kommunens særlige styreform konstateres yderligere ulemper, hvoraf de væsentligste er at de københavnske magistratsmedlemmer udtræder af Borgerrepræsentationen, hvilket indebærer,

* at der i Københavns Kommune ikke automatisk foreligger sikkerhed for, at samtlige koordinerings- og samordningsfordele - der bl.a. skyldes personsammenfaldet mellem borgmesterrollen, rollen som formand for økonomiudvalget og rollen som formand for kommunalbestyrelsen - bliver opnået,

* at intet kommunalbestyrelsesmedlem i København deltager i den umiddelbare forvaltning og administrative ledelse.

Endvidere kan nævnes, at de faste udvalgs sagsområder i Københavns Kommunes ikke er synkroniseret med magistratsafdelingernes sagsområder.

Herudover indebærer det forhold, at København har sin egen styrelseslov, en række lovtekniske uhensigtsmæssigheder for de enkelte ministerier.

De styrelsesmæssige forhold - herunder spørgsmålet om udvalgsstyreform, magistratsstyreform og forskellige mellemformer - har været genstand for mange overvejelser. I denne forbindelse kan bl.a. henvises til de overvejelser, der fremgår af Betænkning nr. 1114/1987 om Københavns Kommunes styrelse. Efter magistratens opfattelse er en lang række af de overvejelser og konklusioner, der fremgår af betænkningen, fortsat aktuelle, når der skal tages stilling til et fremtidigt styre for Københavns Kommune.

I det følgende er fremført nogle umiddelbare overvejelser i relation til en fremtidig styreform for Københavns Kommune. Det er i sagens natur ikke på nuværende tidspunkt muligt at fremkomme med en udtømmende beskrivelse af en sådan styreform. De efterfølgende overvejelser må derfor alene opfattes som nogle grundlæggende ideer, der anviser nogle rammer for det videre arbejde og de kommende undersøgelser i forbindelse med det fremtidige københavnske kommunestyre.

5.2. Overvejelser med hensyn til en ændret styreform for Københavns Kommune.

5.2.1. Indledning.

De væsentlige problemer i forbindelse med magistratsstyret har baggrund i mindretalshensynet og koordineringsspørgsmål, ligesom kommunalbestyrelsesmedlemmerne i magistratskommunerne på et forholdsvis sent tidspunkt inddrages i sagernes behandling. Samtidig må erindres, at formålet med de igangværende strukturovervejelser i Københavns Kommune bl.a. er sikring af en forbedret effektivitet samtidig med at nærhedsprincippet ønskes tilgodeset bedst muligt. Det er derfor naturligt at pege på, at udgangspunktet for en fremtidig styreform for Københavns Kommune bør være udvalgsstyret. Efter magistratens opfattelse tilgodeser udvalgsstyret såvel hensynet til mindretalsindflydelse som koordineringsbehovet.

Udvalgsstyreformens eliminerer i betydelig grad de tidligere beskrevne ulemper ved et magistratsstyre. Samtidig må de koordinerende funktioner fremhæves som en væsentlig karakteristik i udvalgsstyrede kommuner. Som tidligere anført varetages de koordinerende funktioner af økonomiudvalget og borgmesteren (der er formand for økonomiudvalget), og funktionerne er udførligt beskrevet i lovgivningen. Økonomiudvalgets funktion er rettet indadtil mod organisationen og vedrører såvel de økonomiske som de forvaltningsmæssige forhold inden for kommunen. Økonomiudvalget kan herved til en vis grad varetage funktioner, der aflaster de styrende funktioner, som kommunalbestyrelsen skal udøve. Økonomiudvalget har væsentlige kontrollerende og koordinerende funktioner og skal påse, at den samlede kommunale forvaltning i enhver henseende handler økonomisk og forvaltningsmæssigt forsvarligt. Navnlig økonomiudvalgets tværgående og koordinerende beføjelser tillægges væsentlig betydning i forbindelse med overvejelserne om en fremtidig styreform for Københavns Kommune.

Det må dog konstateres, at en indførelse af udvalgsstyreformens - som denne fremgår af Lov om kommunernes styrelse - i Københavns Kommune vil medføre en del problemer, hvoraf især følgende områder må fremhæves:

Sagsantal.

På grund af Københavns Kommunes størrelse må det forventes, at antal sager, der skal behandles af de stående udvalg, er langt større end i de store, udvalgsstyrede kommuner. Københavns Kommune er således med sine ca. 473.000 indbyggere mellem 5 og 6 gange så stor som landets største udvalgsstyrede kommune (Frederiksberg). Det må derfor forventes, at arbejdsbyrden i de stående udvalg bliver meget omfattende.

Borgmesteren.

I de udvalgsstyrede kommuner varetages den administrative ledelse af borgmesteren, der samtidig er formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalgets formand. Under hensyn til Københavns Kommunes størrelse er det den umiddelbare vurdering, at især opgaverne vedrørende den administrative ledelse af hele kommunen vil indebære en omfattende arbejdsbyrde.

Den omfattende decentraliseringsproces som Københavns Kommune befinder sig i vil i sagens natur indebære konsekvenser for kommunens centrale forvaltning. Konsekvenserne forstærkes væsentligt i takt med at opgaver decentraliseres til de 2-4 bydelsråd. Såfremt bydelsordningen etableres som permanent ordning for hele Københavns Kommune, vil de afledte konsekvenser for centralforvaltningen blive endnu mere markante.

Foranstående indebærer, at de tidligere skitserede problemer i forbindelse med en eventuel indførelse af udvalgsstyre i Københavns Kommune efter magistratens opfattelse må forventes at blive reduceret i væsentligt omfang. Som konsekvens af decentralisering, bydelsforsøg fra 1. januar 1997 og en eventuel, senere permanent bydelsordning i hele kommunen, må antal sager, der skal behandles centralt forventes at blive reduceret. Til gengæld vil der opstå et væsentligt behov for nye og ændrede koordineringstiltag fra central side. Der forventes således en forstærket proces i retning fra detailstyring til mål- og rammestyring; denne proces vil i sagens natur også få indflydelse på Borgerrepræsentationens fremtidige virke.

På trods af at problemerne med indførelse af udvalgsstyre forventes reduceret, er det under hensyn til det udvidede koordineringsbehov sammenfattede magistratens opfattelse, at der ved en eventuel indførelse af udvalgsstyre i Københavns Kommune kan være behov for at tage hensyn til kommunens størrelse.

Det er derfor magistratens opfattelse, at der på baggrund af kommunens størrelse - og dermed antallet af sager, der skal behandles i de stående ud-

valg, af kommunalbestyrelsen og administrativt - må overvejes en modificeret udgave af udvalgsstyre.

Som konsekvens af bl.a. kommunens størrelse kan også nævnes muligheden for en adskillelse af posten som formand for kommunalbestyrelsen og (over)borgmesterposten. Baggrunden for denne vurdering er, at der under hensyn til Københavns Kommunes størrelse må forventes hyppigere og længere møder i kommunalbestyrelsen. Samtidig må der tages højde for kommunens mange repræsentative forpligtelser, der har baggrund i kommunens status som landets hovedstad. Formanden for Borgerrepræsentationen må således varetage en række omfattende og belastende arbejdsopgaver.

I det følgende gennemgås nogle af de problemer for de 3 centrale områder (den umiddelbare forvaltning, den administrative ledelse og de koordinerende funktioner), der må imødeses såfremt udvalgsstyre indføres i København. For hvert område fremføres de efter magistratens opfattelse relevante muligheder for at afhjælpe problemerne. Afslutningsvis fremlægges en sammenfattende, overordnet beskrivelse af, hvordan den københavnske styreform kan udformes.

Det skal bemærkes, at der ikke er lagt nogen særlig betydning i den terminologi, der anvendes i det følgende. Den anvendte benævnelse af de forskellige organer, poster mv. svarer til betegnelserne i Lov om kommunernes styrelse. Der vil naturligvis intet være til hinder for, at Københavns kommunalbestyrelse fortsat benævnes Borgerrepræsentationen, og f.eks. at indehaveren af borgmesterembedet benævnes overborgmester og at udvalgsformændene benævnes borgmestre.

5.2.2. Den umiddelbare forvaltning.

Den umiddelbare forvaltning foreslås i overensstemmelse med principperne i udvalgsstyrede kommuner varetaget af stående udvalg og et økonomiudvalg. Dette vil inddrage en bredere kreds af kommunalpolitikere, herunder også de mindretal, der i dag ikke opnår repræsentation i magistraten, og dermed helt er afskåret fra at deltage i den umiddelbare forvaltning af kommunens sagsområder. På grund af kommunens størrelse - og dermed det store antal sager - må det forventes, at arbejdsbyrden i de stående udvalg bliver betydelig. Som mekanismer, der kan afhjælpe denne arbejdsbyrde for udvalget eller dets medlemmer (henholdsvis kompensere for arbejdsbyrden), må imidlertid peges på:

- * fortsat decentralisering, og herunder udlægning af opgaver til bydelsråd,
- * kompensation ved hjælp af en rimelig vederlæggelse,

- * aflastning af Borgerrepræsentationen, idet en væsentlig del af den politiske proces finder sted i de stående udvalg,
- * et større antal stående udvalg, idet antallet dog ikke må blive for stort (ud fra koordineringsmæssige hensyn),
- * mål- og rammestyring.

5.2.3. Den administrative ledelse.

Under hensyn til Københavns Kommunes størrelse vil opretholdelse af princippet om enhedsforvaltningen medføre en stor arbejdsbyrde hos borgmesteren, der tillige er formand for økonomiudvalget og eventuelt formand for kommunalbestyrelsen. Arbejdsbyrden vurderes at være så omfattende, at der vil være behov for enten delegation til forvaltningen eller deling af kompetencen mellem borgmesteren og udvalgsformænd. Ved en delegation til forvaltningen er der risiko for at afstanden mellem politikere og forvaltning bliver for stor. Med henblik på at sikre den ønskede effektivitet i forvaltningen, anses det for vigtigt med en forholdsvis direkte forbindelse mellem administration og politikere. Det vurderes derfor som mest nærliggende at pege på at kommunens administrative ledelse deles mellem borgmesteren og udvalgsformændene. Mens den administrative ledelse i de fleste af landets kommuner er placeret hos een flertalsvalgt borgmester, vil den administrative ledelse i København blive delt mellem borgmesteren og udvalgsformændene, som bør udpeges ved forholdstalsvalg. Samtidig varetager borgmesteren - bl.a. som følge af funktionen som økonomiudvalgets formand - en række tværgående kompetencer, der skal sikre samordningen af den administrative ledelse. Foranstående indebærer, at Københavns Kommune styrelsesmæssigt vil tilnærme sig landets øvrige kommuner, på trods af at den administrative ledelse foreslås delt, og udvalgsformændene foreslås valgt ved forholdstalsvalg.

5.2.4. De koordinerende opgaver.

De koordinerende opgaver i udvalgsstyrede kommuner varetages af økonomiudvalget og borgmesteren. Idet den administrative ledelse forudsættes delt mellem borgmester og udvalgsformænd tillægges især økonomiudvalgets tværgående og koordinerende beføjelser væsentlig betydning i de videre overvejelser om Københavns Kommunes fremtidige styreform. Økonomiudvalgets koordinerende funktioner er mere uddybende beskrevet i det efterfølgende.

5.2.5. Modifieret udvalgsstyre med delt forvaltning og forholdstalsvalgte udvalgsformænd.

Københavns Kommunes fremtidige styreform bør efter magistratens opfattelse tilrettelægges ud fra principperne for udvalgsstyrede kommuner, som

disse fremgår af Lov om kommunernes styre, dog med visse modifikationer.

Konkret indebærer dette følgende:

Københavns Kommunalbestyrelse er kommunens overordnede, styrende og kontrollerende organ. Kommunalbestyrelsen vælger sin formand (eventuelt borgmesteren). Kommunalbestyrelsen vælger endvidere 4 næstformænd, der bl.a. varetager mødeledelsen i formandens forfald og varetager repræsentative formål.

Københavns Kommunes administrative ledelse deles mellem borgmesteren og formændene for de stående udvalg. Dette er en afvigelse i forhold til Lov om kommunernes styrelse.

Til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes et økonomiudvalg og et antal stående udvalg. Udvalgsformændene og næstformændene foreslås valgt af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg. Næstformændene varetager den administrative ledelse af de pågældende områder i formandens forfald.

Med henblik på at tilgodese økonomiudvalgets helt centrale rolle i Københavns Kommune, er der behov for visse modifikationer med hensyn til valg og sammensætning af økonomiudvalget.

Da den administrative ledelse foreslås delt mellem borgmester og udvalgsformænd, vil det af hensyn til den vigtige koordinering af kommunens aktiviteter være hensigtsmæssigt, at foruden borgmesteren, der er født formand for økonomiudvalget, får også samtlige udvalgsformænd sæde i økonomiudvalget. Derved sikres at økonomiudvalget er i stand til fuldt ud at varetage sine opgaver via borgmesterens og udvalgsformændenes indblik i kommunens forvaltning. Herudover skal et relevant antal "menige" kommunalbestyrelsesmedlemmer have sæde i økonomiudvalget. Af betænkning 1114/1987 fremgår også overvejelser i relation til hvor mange "menige" kommunalbestyrelsesmedlemmer, der bør være tale om. Det anføres i betænkningen, at antallet af "menige" medlemmer bør svare til antal af udvalgsformænd (borgmestre). Foranstående stiller krav til dels antal medlemmer i økonomiudvalget, dels valgmetoden til økonomiudvalget.

Kommunens koordinerende funktioner varetages herefter af økonomiudvalget, borgmesteren og formændene for de stående udvalg. Økonomiudvalget vil med denne sammensætning være et egnet organ, der kan styrke koordineringen af Københavns Kommunes omfattende aktiviteter samtidig med at

mindretalshensyn tilgodeses mere tilfredsstillende end med den nuværende magistratsordning.

Det er magistratens vurdering, at den københavnske styreform, som den er skitseret i det foranstående, vil kunne indpasses i Lov om kommunernes styrelse, idet herved forudsættes at de nødvendige lovændringer kan tilvejebringes.

5.3. Magistratens bemærkninger til Hovedstadskommissionens notat.

Magistraten har ikke umiddelbart bemærkninger til punkterne 1-3 i Hovedstadskommissionens notat af 22. september 1995. Som det fremgår af de foranstående bemærkninger finder magistraten dog, at en 3'derligere, væsentlig forskel mellem magistratsstyrede og udvalgsstyrede kommuner (ud over de centrale områder vedrørende den umiddelbare forvaltning og den øverste daglige ledelse) er de koordinerende funktioner. Dette må bl.a. ses i sammenhæng med, at økonomiudvalgets og borgmesterens koordinerende funktioner er udførligt beskrevet i lovgivningen. Der kan ikke henvises til en tilsvarende klar eller udførlig beskrivelse af magistratens koordinerende funktioner.

Med hensyn til pkt. 4 i Hovedstadskommissionens notat kan magistraten være enig i, at der ikke længere synes at være historiske eller andre forhold, der kan begrunde, at Københavns Kommune har sin egen styrelseslov, idet det i denne forbindelse forudsættes, at der i Lov om kommunernes styrelse kan indarbejdes bestemmelser, der tager hensyn til Københavns Kommunes særlige ønsker. Magistraten har i denne forbindelse noteret sig, at en ophævelse af Lov om Københavns Kommunes styrelse må antages at give Københavns Kommune mulighed for at vælge mellem forskellige styrelsesformer, f.eks. udvalgsstyre, magistratsstyre og forskellige mellemformer. Københavns Kommune vil således ved en ophævelse af den københavnske særlov ikke binde sig til en bestemt styrelsesform. Dette vil give Københavns Kommune de fornødne frihedsgrader til at sammensætte organisationen ud fra kommunens specifikke behov.

I forbindelse med en eventuel ophævelse af Lov om Københavns Kommunes styrelse må der imidlertid skabes særlig hjemmel for en række særbestemmelser for Københavns Kommune, heriblandt:

- * at Københavns kommunalbestyrelse benævnes Borgerrepræsentation,
- * at Borgerrepræsentationens medlemstal er 55,
- * at Borgerrepræsentationen vælger 4 næstformænd,
- * at borgmesteren i København benævnes overborgmesteren,

- * at udvalgsformændene i København benævnes borgmestre (fuldtids-hverv),
- * at udvalgsformændene og næstformændene vælges ved forholdstalsvalg og således, at formand og næstformand er fra samme parti/valggruppe.
- * at København har sin egen revision,
- * at der foreligger særlige regler om beslutningsprotokollen,
- * at kommunen varetager nogle få øvrighedsforretninger,
- * at Indenrigsministeriet varetager tilsynet med Københavns Kommune,
- * at der foreligger særlige bestemmelser om kommunens styrelse under krig eller krig,
- * at der fortsat kan fremsættes forespørgsler og stilles spørgsmål i Borgerrepræsentationen.

Såfremt der ønskes opretholdt en særlig post som formand for Borgerrepræsentationen, kræver dette en særlig hjemmel.

Det er ikke nødvendigt at opretholde bestemmelserne vedrørende § 41, stk. 4-udvalget, fordi udvalgets kompetence kan varetages af økonomiudvalget.

Da de stående udvalgs næstformænd i formandens forfald også skal varetage den administrative ledelse af området, skal der udpeges næstformænd for de stående udvalg. Dette er ikke noget krav i henhold til Lov om kommunernes styrelse. Kravet kan passende indarbejdes i den københavnske styrelsesvedtægt.

Med hensyn til de særlige bestemmelser i Borgerrepræsentationens forretningsorden om borgerrepræsentanternes mulighed for at afkræve magistraten oplysninger ved at stille forespørgsler eller spørgsmål til magistraten, er det som tidligere nævnt - jfr. betænkning 1114/1987 - opfattelsen, at en eventuel videreførelse af ordningen bør have udtrykkelig lovhjemmel. Det er dog samtidig magistratens opfattelse, at en sådan bestemmelse ikke vil være påkrævet idet behovet for at stille forespørgsler og spørgsmål vil blive reduceret i væsentligt omfang i forbindelse med indførelse af et udvalgsstyre og den deraf følgende tættere kontakt mellem borgerrepræsentationens medlemmer og forvaltning.

Under hensyn til det store antal sager - der er en naturlig konsekvens af Københavns Kommunes størrelse - vil det som tidligere beskrevet være mest nærliggende at pege på, at den administrative ledelse deles mellem borgmesteren og udvalgsformændene. Dette forudsætter af hensyn til koordineringen af kommunens omfattende aktiviteter, at kommunens økonomiudvalg ud over et antal "menige" kommunalbestyrelsesmedlemmer kommer til at

bestå af borgmesteren (som formand) og samtlige formænd for de stående udvalg.

Magistraten finder, at en modificeret udvalgsstyreform med delt forvaltning - således som Hovedstadskommissionen har skitseret denne i model nr. 3 - samt adgang for Borgerrepræsentationen til at vælge udvalgsformænd og næstformænd ved forholdstalsvalg, vil være et relevant alternativ for den nuværende magistratsordning, og at især mindretals- og koordineringshensyn forventes at blive tilgodeset herved.

5.4. Magistratens sammenfattende anbefalinger.

Magistraten finder, at den nuværende magistratsstyreform indeholder nogle ulemper som i en vis udstrækning vil kunne afhjælpes ved indførelse af et udvalgsstyre. Efter magistratens opfattelse indebærer det omfattende strukturarbejde i Københavns Kommune og overvejelserne om Hovedstadsområdets fremtid dog at man ikke på indeværende tidspunkt bør lægge sig endeligt fast på en fremtidig styreform for Københavns Kommune.

Samtidig kan magistraten dog være enig i Hovedstadskommissionens opfattelse af, at kommunens størrelse - og herunder det store antal ansatte i kommunen - indtil videre tilsiger en modificeret udvalgsstyremodel, således at den administrative ledelse deles mellem (over)borgmesteren og de fuldtidsbeskæftigede, forholdstalsvalgte udvalgsformænd.

Det skal derfor anbefales, at der i de videre overvejelser omkring kommunens fremtidige styreform tages udgangspunkt i en modificeret udvalgsstyremodel med delt forvaltning samt forholdstalsvalg til udvalgsformands- og næstformandsposterne og således, at formand og næstformand er fra samme parti/valggruppe.

På nuværende tidspunkt finder magistraten at det er vigtigt, at det sikres, at Københavns Kommune principielt kan vælge blandt hele spektret af styreformer, der er angivet i Lov om kommunernes styrelse (d.v.s. udvalgsstyre, magistratsstyre og forskellige mellemformer).

Magistraten finder det "derfor nærliggende at pege på, at Københavns Kommune fremover omfattes af Lov om kommunernes styrelse, med henblik på at kommunen kan vælge blandt de forskellige styreformer, der er til rådighed for Frederiksberg, Århus, Aalborg og Odense kommuner samt at mulighederne udvides med en modificeret udvalgsstyremodel med delt forvaltning samt forholdstalsvalg til posterne som udvalgsformænd og -næstformænd.

Magistraten skal sammenfattende under henvisning til bemærkningerne i nærværende indstilling anbefale, at der arbejdes videre med de i indstillingen fremførte overvejelser, herunder udvalgsstyremodellen med delt forvaltning og forholdstalsvalg således, at udvalgsformanden og næstformanden er fra samme parti/valggruppe, med henblik på at muliggøre en lovreform med virkning fra den 1. januar 1998, således at Københavns Kommune kan tilrettelægge den styreform, der tilgodeser Københavns Kommunes særlige behov bedst muligt. Såfremt Lov om Københavns Kommunes styrelse ophæves og Københavns Kommune overgår til Lov om kommunernes styrelse er det samtidig en forudsætning, at der skabes hjemmel til at de af Borgerrepræsentationen vedtagne bydelsforsøg kan iværksættes i overensstemmelse med kommunens ønsker, inden for rammerne af Lov om kommunernes styrelse.

6. Indstilling.

Sagen har den 13. november 1995 været forelagt Den Samlede Magistrat....

Ved sagens behandling i Den Samlede Magistrat tog borgmestrene Charlotte Ammundsen, Bente Frost, Jens Johansen og H. Thustrup Hansen forbehold.

Bilag 1.

Beskrivelse af magistratsstyret i Århus, Aalborg og Odense.

Århus kommune.

Århus byråd består af 31 medlemmer.

Byrådet vælger en borgmester og en 1. og 2. viceborgmester. Borgmesteren er formand for byrådet og magistraten.

Århus' magistrat består af borgmesteren og 5 rådmænd og vælges af byrådet ved forholdstalsvalg; der udpeges stedfortrædere for rådmændene. Magistratens medlemmer er fortsat medlemmer af byrådet. Magistraten forbereder de sager, der forelægges byrådet og udfører byrådets beslutninger. Magistraten træffer beslutning ved simpel stemmeflerhed, dog således at formandens stemme gør udslaget ved stemmelighed. Borgmesteren kan indbringe enhver sag for magistraten og forestår ekspeditionen af sager til og fra byrådet. Ethvert medlem kan kræve enhver af magistratens beslutninger forelagt byrådet. I alle sager, der vedrører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, skal borgmesterens erklæring indhentes.

Byrådet nedsætter 6 faste udvalg, med hver 7 medlemmer. Der er overensstemmelse mellem udvalg og magistratsafdelingernes sagsområde. Magistratens medlemmer kan ikke have sæde i de faste udvalg. De faste udvalg skal efter henvisning fra byrådet underkaste forslag, som er fremsat over for byrådet, en nærmere prøvelse; resultatet af prøvelsen afgives til byrådet i form af en skriftlig betænkning. Et mindretal på 3 byrådsmedlemmer kan kræve en sag udvalghenvist. De faste udvalgs opgave er endvidere at virke som rådgivende organ for borgmesteren/rådmændene, ligesom magistratens medlemmer har orienteringspligt i forhold til de faste udvalg.

Aalborg kommune.

Aalborg byråd består af 31 medlemmer.

Byrådet vælger en borgmester og 2 viceborgmestre. Borgmesteren er formand for byrådet og magistraten.

Aalborgs magistrat består af borgmesteren og 4 rådmænd og vælges af byrådet ved forholdstalsvalg; der udpeges stedfortrædere for rådmændene. Magistratens medlemmer er fortsat medlemmer af byrådet. Magistraten forbereder de sager, der forelægges byrådet. Endvidere varetager Aalborgs magistrat en række opgaver af tværgående karakter, der i udvalgs styrede kommuner typisk varetages af økonomiudvalget; herunder har magistraten ansvar for en samordnet løsning af kommunens planlægningsopgaver, bl.a. kommuneplanlægningen. Magistratens sager afgøres ved simpel stemmeflerhed. Ethvert medlem kan kræve enhver af magistratens beslutninger forelagt byrådet. Borgmesteren har ikke en udtrykkelig vedtægts sikret ret til at indbringe enhver sag, der vedrører kommunen, for magistraten. Borgmesteren fordeler sagerne til vedkommende magistratsafdeling eller forvaltningsgren og kan på byrådets vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Byrådet nedsætter 5 faste udvalg med hver 7 medlemmer. Der er overensstemmelse mellem udvalg og magistratsopdeling. Borgmester og rådmænd kan ikke have sæde i udvalgene. De faste udvalg har til opgave at virke som rådgivende organ for byråd, magistrat og borgmester/rådmænd. Såvel byrådet som magistraten kan vedtage, at det respektive faste udvalg skal afgive en udtalelse om en foreliggende sag, inden den forelægges byrådet eller byrådet træffer beslutning. Et mindretal på 5 byrådsmedlemmer kan kræve en udvalgsbehandling. Såvel det faste udvalg eller det enkelte medlem af udvalget kan af egen drift optage sager, der hører under den pågældende magistratsafdeling til drøftelse. Endvidere skal udvalgene orienteres af borgmesteren/rådmanden om større/mere principielle sager, som er under forberedelse i magistratsafdelingen.

Odense kommune.

Odense byråd består af 29 medlemmer.

Byrådet vælger en borgmester og en 1. og 2. viceborgmester. Borgmesteren er formand for byrådet og magistraten. Det fremgår af Odenses styrelsesvedtægt, at borgmesteren som formanden for magistraten har den øverste ledelse af kommunens administration og herunder fordeler sagerne til de pågældende forvaltningsområder. Endvidere kan borgmesteren på byrådets vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl

Odenses magistrat består af borgmesteren og 4 rådmænd og vælges af byrådet ved forholdstalsvalg; der udpeges stedfortrædere for rådmændene. Magistratens medlemmer er fortsat medlemmer af byrådet. Magistraten forbereder de sager, der forelægges byrådet, og udfører byrådets beslutninger. Magistratens sager afgøres ved simpel stemmeflerhed. Ethvert medlem kan kræve enhver af magistratens beslutninger forelagt byrådet. Borgmesteren kan indbringe enhver sag for magistraten.

Byrådet nedsætter 4 faste udvalg med hver 7 medlemmer. Der er overensstemmelse mellem udvalg og magistratsopdeling, dog således at der ikke er noget udvalg, der svarer til borgmesterens afdeling. Magistraten varetager for dette område de funktioner, der ellers ligger i de faste udvalg og magistraten kan på denne baggrund til en vis grad sammenlignes med økonomiudvalget i udvalgsstyrede kommuner. Såvel vedkommende rådmænd som dennes stedfortræder er fødte medlemmer af det pågældende udvalg - rådmanden er endvidere udvalgets formand, stedfortræderen er næstformand. De faste udvalg har til opgave at virke som rådgivende organ for den pågældende rådmænd efter dennes anmodning og sager, der af en rådmænd fremsendes til byrådet, ledsages af en erklæring fra vedkommende udvalg. Et flertal i byrådet kan vedtage, at det respektive faste udvalg skal afgive en skriftlig betænkning om en foreliggende sag, inden byrådet træffer beslutning.

